

BIJDRAGE AAN DE EINDEVALUATIE VAN DE UITVOERING VAN DE VOORSTELLEN VAN DE STUURGROEP BIESHEUVEL

December 1996



SIGN: L27-575
EX. NO: B
MLV:

REFERAAT

BIJDRAGE AAN DE EINDEVALUATIE VAN DE UITVOERING VAN DE VOORSTELLEN VAN DE STUURGROEP BIESHEUVEL

Smit, W.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1996

Mededeling 575

ISBN 90-5242-375-X

103 p., fig., tab., bijl.

Sinds 1993 is de uitvoering van het Nederlandse visserijbeleid voor een deel in handen gegeven van de vissers, die zich daartoe in groepen hebben verenigd. Onderzoek diende uit te wijzen of deze vorm van gezamenlijk beheer van quota en zeedagen de gewenste effecten heeft gehad. Deze effecten zijn beoordeeld op bestuurskundige, economische en sociale aspecten.

De groepsvorming blijkt economisch en sociaal duidelijk aan de gestelde doeleinden te voldoen. Bij de organisatie zijn nog enkele bestuurskundige en juridische kanttekeningen geplaatst.

De algemene conclusie is dan ook dat het groepsysteem voor visserij en beheer duidelijke pluspunten heeft opgeleverd.

Visserij/Visserijbeleid/Co-management

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
INLEIDING	7
1. BESCHRIJVING VAN HET SYSTEEM	9
1.1 Geef een beschrijving van het huidige systeem, waarmee uitvoering gegeven wordt aan de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel	9
2. NALEVING VAN DE QUOTERINGSREGELS	10
2.1 Hoe is de laatste jaren (bijvoorbeeld 10 jaar) de hoogte van de TAC's en quota's geweest van de voor Nederland belangrijkste soorten en in hoeverre zijn deze quota benut? Hoe is de benutting geweest door landen, die op dezelfde stocks vissen?	10
2.1.1 Nederlandse quota	10
2.1.2 Benutting Nederlandse quota	11
2.1.3 Benutting quota andere EU-lidstaten	12
2.2 Hoe heeft in de periode 1983-1994 de capaciteit van de vloot zich ontwikkeld en hoe is de inzet geweest (pk's, zeedagen)? Heeft de toename van het aantal zeedagen ook geleid tot een evenredige toename van de visserij-inspanning (visdagen)?	13
2.2.1 Aantal schepen	13
2.2.2 Motorvermogen	13
2.2.3 Totale bemanning	14
2.2.4 Vlootinzet	15
2.2.5 Vlootinzet gestandaardiseerd	16
2.2.6 Werkelijke inzet en inzet voor quota	19
2.2.7 Conclusies	20
2.3 Hoe is het verloop geweest van het aantal huur-/verhuurtransacties van quota voor en na de groepsvorming en de instelling van de groepscontingenten in 1993?	20
2.3.1 Hoeveelheden contingent gehuurd	20
2.3.2 Aantal huurtransacties	21
2.4 Hoe heeft de participatiegraad van de vissers aan het groeps-systeem zich ontwikkeld en wat waren de motieven van de deelnemers en de niet-deelnemers? Wat waren de motieven om eerst niet mee te doen en later wel, en andersom?	22
2.4.1 Steekproef	22
2.4.2 De logica van samenwerken	23
2.4.3 Contextueel en historisch perspectief op samenwerken	25

	Blz.
2.4.4 Inhoudelijk motieven te blijven samenwerken	25
2.4.5 Conclusie	27
2.5 Hoe verliep de vangstregistratie voor de invoering van het groepenstelsel, hoe is deze nu georganiseerd en welke uitwisselingen vinden er plaats tussen de verschillende partijen (groepen, afslagen, AID/VIRIS)?	27
2.6 In hoeverre heeft de verplichting bijgedragen tot een betere controle en registratie?	28
2.7 Geef aan in hoeverre overschrijdingen hebben plaatsgevonden van de individuele quota, de groepscontingenten en de nationale quota	28
2.7.1 Nationale quota	28
2.7.2 Groepscontingenten	28
2.7.3 Individuele contingenten	29
2.8 Geef een overzicht van de controle-inspanning van de AID en de eigen controle, inclusief sociale controle. Geef een overzicht van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties	29
2.8.1 Omvang controle AID	29
2.8.2 Begeleiding eigen controle in de groepen	29
2.8.3 Sancties	30
2.9 In hoeverre hebben vissers zich gehouden aan de visplannen en welke rol hebben de visplannen gespeeld?	30
2.9.1 Benutting groepscontingenten	30
2.9.2 Geringe overschrijding geplande aanvoeren	31
2.10 Op welke manier vormen sterke schommelingen in de jaarlijkse quota een bedreiging voor het systeem?	31
2.10.1 Schommelingen in quota een probleem	31
2.10.2 Financieel-economische buffer	31
2.10.3 Huurbeleid groepen	32
2.10.4 Prijsafspraken	32
3. ECONOMISCHE VOORDELEN VAN HET SYSTEEM	33
3.1 In hoeverre hebben de deelnemers economisch voordeel gehad van de in het stelsel beschreven huur- en verhuur-faciliteiten?	33
3.1.1 Hoeveelheden verhuurd	33
3.1.2 Transacties per pk-groep	33
3.1.3	35
3.2 Wat is het economisch effect geweest van de verruiming van het aantal zeedagen?	35
3.2.1 Aantal zeedagen toegenomen	35
3.2.2 Te weinig zeedagen om quota op te vissen	36
3.2.3 Hogere besomming door meer zeedagen	36
3.2.4 Hogere inkomens	36

	Blz.
3.2.5	Weinig effect van extra zeedagen 36
3.2.6	Conclusie 37
3.3	In hoeverre hebben de verruiming van het aantal zeedagen en de visplannen geleid tot een veranderd aanvoerpatroon en wat is het economische effect hiervan geweest? 37
3.3.1	Meer aanvoer aan het einde van het jaar 37
3.3.2	Variaties in maandelijks aanvoeren 39
3.3.3	Variaties kleiner geworden 39
3.3.4	Gunstig effect op besommingen 40
3.3.5	Mogelijkheden voor aanvoerbeleid groepen 40
3.4	Wat is het effect van deelname geweest op de rentabiliteit van de vloot (ceteris paribus)? 41
3.4.1	Overzicht sectorresultaten 41
3.4.2	Inzet beter afgestemd op quota 42
3.4.3	Hogere visprijzen 42
3.4.4	Minder spreiding inkomens 43
3.5	Welke invloed heeft de invoering van het systeem gehad op de economische situatie van de andere schakels in de keten, zoals de afslagen en de handel en de verwerking? Welke invloed hebben eventuele veranderingen in het aanvoerpatroon gehad op de capaciteitsbenutting van de handel en de verwerking, de prijsvorming en de importen? 44
3.5.1	Omzet visafslagen 44
3.5.2	Prijsvorming 44
3.5.3	Handel en verwerking 44
3.5.4	Importen 46
3.5.5	Exporten 47
3.6	Zijn er nog andere economische ontwikkelingen als gevolg van de invoering van het systeem te benoemen? 47
3.6.1	Concurrentiepositie 47
3.6.2	Investerings 48
3.6.3	Investerings in quota 49
3.6.4	Groter weerstandsvermogen 49
4.	EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID 50
4.1	Geef, mede op basis van de antwoorden op de onder 1-3 genoemde vragen, aan in hoeverre de eigen verantwoordelijkheid van de sector in de afgelopen jaren is veranderd. Betrek hierbij onder andere het sanctiebeleid, eigen controle, privaatrechtelijke regelgeving, medebepaling van het beleid 50
4.2	Welke rol hebben LNV (AID, Directie Visserijen) en het Produktschap Vis in het geheel gespeeld gedurende de afgelopen jaren? 51
4.3	Was de structuur van het systeem geschikt voor uitvoering van de afspraken (groepen/PO's/voorzitters/secretarissen)? 52

	Blz.
4.4 Bood de nationale regelgeving voldoende zekerheid voor naleving van de gemaakte afspraken en was er mogelijkheid tot het opleggen van tussentijdse sancties?	53
5. CONCLUSIES	56
BIJLAGEN	59
1. Notitie AID over controle en sancties	60
2. Visserij co-management: juridische kanttekening	62
3. Evaluatie van het Biesheuvelsysteem	93

INLEIDING

Als uitvloeisel van het rapport van de Stuurgroep Biesheuvel "Beheerst Vissen" is in de Nederlandse kottervisserij begin 1993 overgegaan tot de vorming van de zogenaamde Biesheuvelgroepen. Binnen deze groepen is de Nederlandse kottervisserij georganiseerd, met name ter uitvoering van taken op het gebied van visserijbeheer (quota en contingenten, zeedagen, visplannen, enzovoort) en voorts om de verantwoordelijkheid voor dat beheer (mede) te dragen.

Begin 1996 zou het parlement op grond van reeds verrichte tussenevaluaties en een eindevaluatie van de gang van zaken binnen de groepen in de afgelopen jaren besluiten tot het al of niet voortzetten van het gekozen systeem.

Door de Directeur Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is aan het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) gevraagd voor de eindevaluatie het materiaal te verzorgen. Genoemd materiaal wordt in dit rapport aangedragen en uitgewerkt.

Aan het rapport zijn bijdragen geleverd door de Universiteit Utrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid/NISER, Centrum voor rechtshandhaving en Europese Integratie (mw.mr. A.J. Berg, mmv. dr. R. de Lange en prof.mr. J.A.E. Vervaele) en de Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Bestuurskunde (dr. J. de Vries, drs. A.K. Yesilkagit). Deze bijdragen, waarin is ingegaan op juridische, respectievelijk institutionele aspecten, zijn als bijlagen toegevoegd.

Voorts is gebruik gemaakt van kennis en gegevens die bij LEI-DLO aanwezig waren en van kennis en gegevens die door derden zijn aangeleverd. Wat dit laatste betreft is onder meer dankbaar gebruik gemaakt van de diensten van:

- Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV;
- Directie Visserij van genoemd Ministerie;
- Produktschap Vis.

Het rapport is opgebouwd volgens de lijnen die de onderzoeksopdracht heeft aangegeven. Daarbij zijn de aangegeven hoofdstukken als leidraad gebruikt. In het rapport is ernaar gestreefd de binnen deze hoofdstukken gestelde vragen te volgen. De methodiek bracht wel met zich mee dat in enkele gevallen herhalingen niet waren te vermijden. Bij de beantwoording van de vragen in hoofdstuk 4 - Eigen verantwoordelijkheid - is voornamelijk gebruik gemaakt van de beide genoemde bijdragen van de Universiteiten te Utrecht en Leiden.

Waar in dit rapport geen bron is vermeld van de cijfers, tabellen of figuren zijn deze gegevens afkomstig van LEI-DLO.

Het rapport is samengesteld door drs. W. Smit van de afdeling Visserij. Binnen deze afdeling heeft voorts mw.drs. E. Hoefnagel een bijdrage geleverd.

1. BESCHRIJVING VAN HET SYSTEEM

1.1 Geef een beschrijving van het huidige systeem, waarmee uitvoering gegeven wordt aan de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel

De verantwoordelijkheid voor uitvoering van het beheer van visquota in de kottervisserij is overgedragen aan beheergroepen. Beheergroepen worden gevormd door vissers die in bezit zijn van vangstrechten. Aan de samenstelling van de groepen is de eis gesteld dat de leden tevens lid moeten zijn van een Producenten Organisatie (PO). Het aantal bedrijven dient minimaal 15 en maximaal 100 te bedragen.

Daarnaast dienen de beheergroepen onder leiding te staan van een onafhankelijke voorzitter. Het Produktschap Vis geeft advies over de benoeming van de voorzitters en is verantwoordelijk voor het secretariaat van de groepen.

De groepen hebben eigen statuten en reglementen en bezitten rechtspersoonlijkheid. Gekozen is voor de rechtsvorm van een vereniging. Leden treden toe tot een groep op basis van vrijwilligheid en zijn daarvan lid voor onbepaalde tijd. Toekenning van vangstrechten vindt echter jaarlijks plaats. De leden van een groep brengen al hun vangstrechten in de groep; deze worden omgevormd tot groepscontingenten. De som van de bijbehorende zeedagen wordt door het Ministerie van LNV aan het groepsbestuur toegekend. Voorwaarde voor de toekenning van een groepscontingent en bijbehorende zeedagen is onder meer dat een visplan wordt opgesteld en goedgekeurd door het Produktschap Vis.

Positieve prikkels, zoals een ruimere toekenning van zeedagen en een grotere flexibiliteit van de onderlinge huur/verhuur van contingenten die tot economische voordelen zal kunnen leiden, dragen bij tot de aantrekkelijkheid voor vissers om groepslid te worden.

Essentieel zijn afspraken over naleving van onderling gemaakte overeenkomsten. Voor onder meer overtreding van de veerplicht en overschrijden van een contingent zijn voor alle groepen gelijke boetes vastgesteld. Inning gebeurt door de visafslagen. Voor de besteding van de boetes zijn specifieke bestemmingen opgenomen in de statuten.

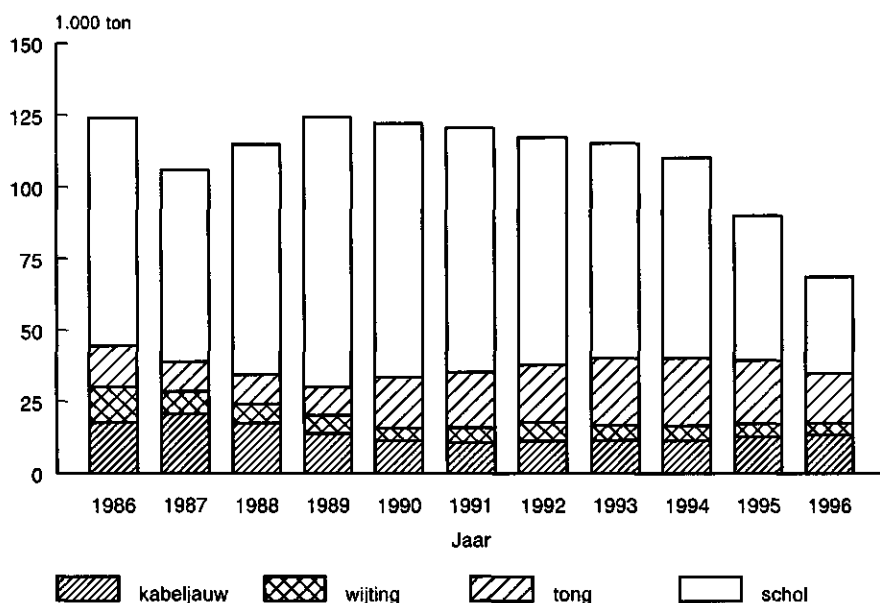
Het Produktschap Vis ziet toe op uniformiteit in het (uitvoerende) beleid van de groepen. Daarvoor is een periodiek overleg met voorzitters en secretarissen ingesteld.

2. NALEVING VAN DE QUOTERINGSREGELS

2.1 Hoe is de laatste jaren (bijvoorbeeld 10 jaar) de hoogte van de TAC's en quota's geweest van de voor Nederland belangrijkste soorten en in hoeverre zijn deze quota benut? Hoe is de benutting geweest door landen, die op dezelfde stocks vissen?

2.1.1 Nederlandse quota

De ontwikkeling van de Nederlandse quota van de vier voor het groepensysteem belangrijkste vissoorten (tong, schol, kabeljauw en wijting) blijkt uit figuur 2.1. De rondvisquota daalden in de laatste helft van de jaren tachtig en bleven sindsdien vrij constant. Opgemerkt wordt dat in 1995 en 1996 de kabeljauwquota een licht stijgende tendens vertonen. De tongquota schoten na 1989 als gevolg van een verbeterde stand omhoog, doch liggen recentelijk onder druk. De scholquota zijn van 1989 tot 1994 geleidelijk gedaald, waarop een aanzienlijk versterkte daling in 1995 en 1996 volgde. Wat de schol betreft bestaat de indruk dat de quota in het begin van de jaren negentig hoger waren



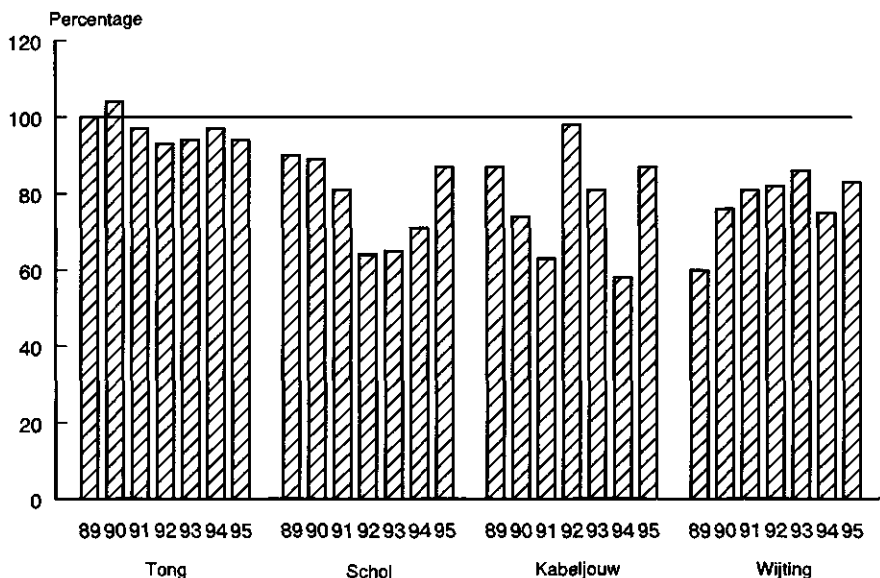
Figuur 2.1 Nederlandse quota (ton, 1986-1995; voorlopig 1996)

dan met de stand zou overeenkomen. Gegevens over de benuttingsgraad van de scholquota (in Nederland en andere Noordzeelanden) in die jaren bevestigen dit beeld.

In dit kader levert een overzicht van de totale (EU) TAC's (= Total Allowable Catches) weinig meer informatie op. Voor de afzonderlijke vissoorten is de ontwikkeling van de Nederlandse quota maatgevend voor de ontwikkeling van de TAC's, omdat het procentuele aandeel van Nederland, ook na effectuering van ruilovereenkomsten met andere lidstaten, binnen de EU betrekkelijk stabiel is. De TAC's van alle vissoorten samen kunnen een wat ander beeld geven omdat het aandeel van Nederland niet voor alle vissoorten gelijk is (een orde van grootte van 75% voor tong en 10% voor kabeljauw).

2.1.2 Benutting Nederlandse quota

Via de Directie Visserij zijn gegevens beschikbaar van de gerealiseerde vangsten ten opzichte van de aan Nederland toegekende quota vanaf 1989. Daaruit vloeien, met betrekking tot de genoemde soorten, benuttingspercentages voort die in figuur 2.2 zijn weergegeven.



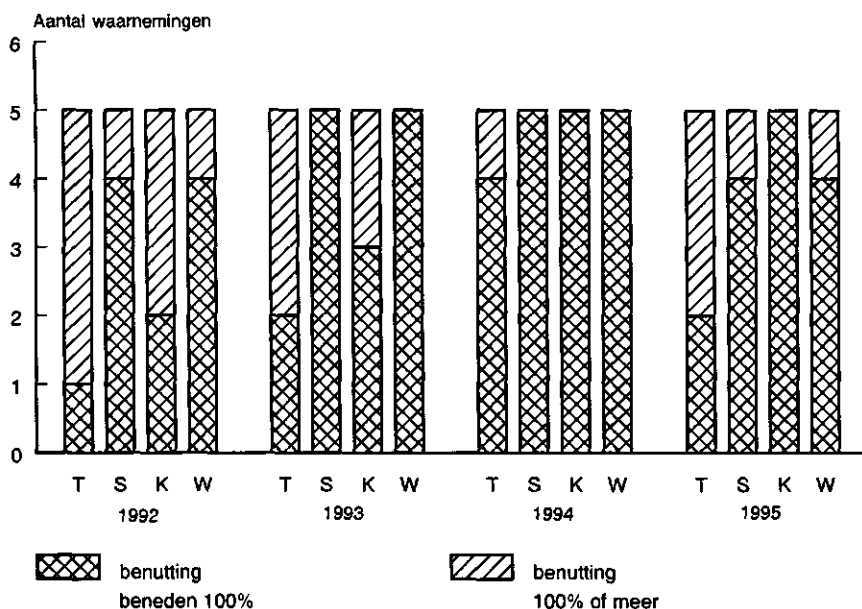
Figuur 2.2 Benuttingsgraad Nederlandse quota (aanvoer in procenten van quota)

Slechts in een uitzonderingsgeval wordt de 100% overschreden (tong in 1990), voor het overige blijven de vangsten beneden de quota. Opgemerkt wordt dat sinds de instelling van de groepen het benuttingspercentage neigt

toe te nemen: tong na 1992, schol na 1992 (echter mede als gevolg van verminderde quota), kabeljauw en wijting na 1994 (in 1994 toekenning van individuele overdraagbare quota). Op dit verschijnsel zal hieronder worden ingegaan.

2.1.3 Benutting quota andere EU-lidstaten

Voor de andere EU-lidstaten die op ongeveer dezelfde visgronden vissen, zijn dergelijke benuttingspercentages over de periode 1992-1995 eveneens bekend (bron: Europese Commissie). Zonder op details in te gaan, kan een overzicht worden gegeven van de stand van zaken in vijf landen (Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Frankrijk) betreffende de vier genoemde vissoorten, wat leidt tot 20 benuttingspercentages per jaar. Figuur 2.3 geeft daarvan een overzicht. In het algemeen blijken in de genoemde landen de quota relatief meer te worden overschreden dan in Nederland.



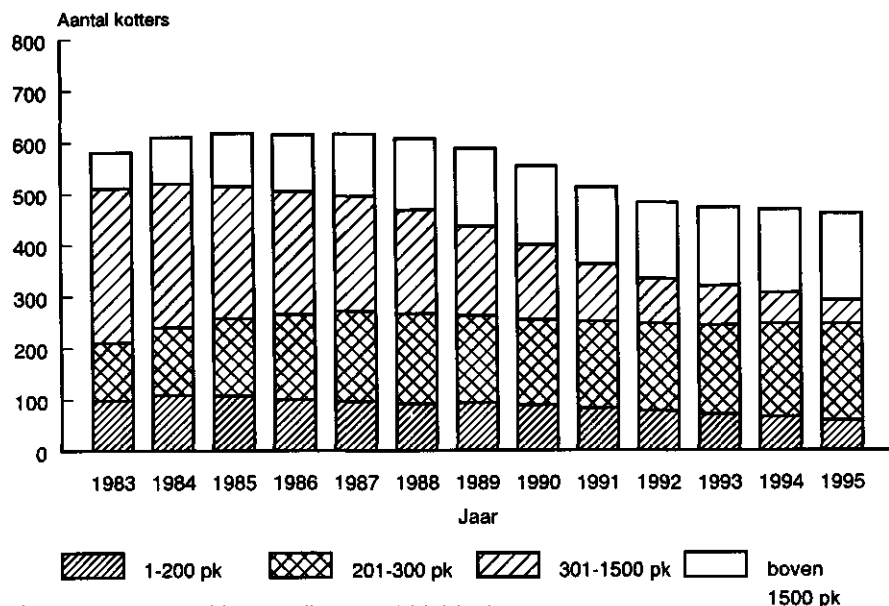
Figuur 2.3 Benuttingspercentages andere EU-lidstaten (tong, schol, kabeljauw, wijting in DK, D, GB, B en F)

2.2 Hoe heeft in de periode 1983-1994 de capaciteit van de vloot zich ontwikkeld en hoe is de inzet geweest (pk's, zeedagen)? Heeft de toename van het aantal zeedagen ook geleid tot een evenredige toename van de visserij-inspanning (visdagen)?

2.2.1 Aantal schepen

Het aantal schepen (*varende vloot*) nam van 1983 tot 1987 toe van 581 tot 616 kotters, zie figuur 2.4. Een teruggang van kotters tussen 301 en 1.500 pk is te constateren, naast stijgingen van de aantallen in de groep 201-300 pk (Eurokotters) en boven 1.500 pk.

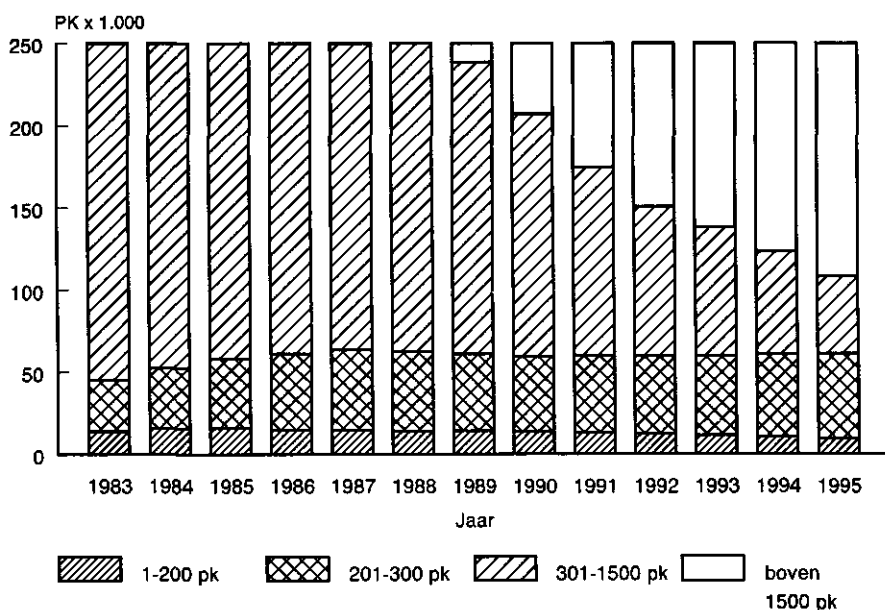
Sinds 1987 is het aantal kotters regelmatig gedaald, hoewel het tempo de laatste jaren is afgezwakt. De vloot 1.501-2.000 pk nam in aantal toe, tussen 201-300 pk nam het aantal gering toe en in de overige groepen werd de vloot kleiner (het sterkst wederom tussen 301 en 1.500 pk).



Figuur 2.4 Aantal kotters (jaargemiddelden)

2.2.2 Motorvermogen

De pk's (*varende vloot*, nominaal, hieronder wordt ingegaan op effectieve c.q. standaard pk's) namen tot in 1988 toe van 476.000 tot 588.000, zie figuur 2.5. Na 1988 doet zich ook hier een daling voor tot in 1992 (492.000 pk),



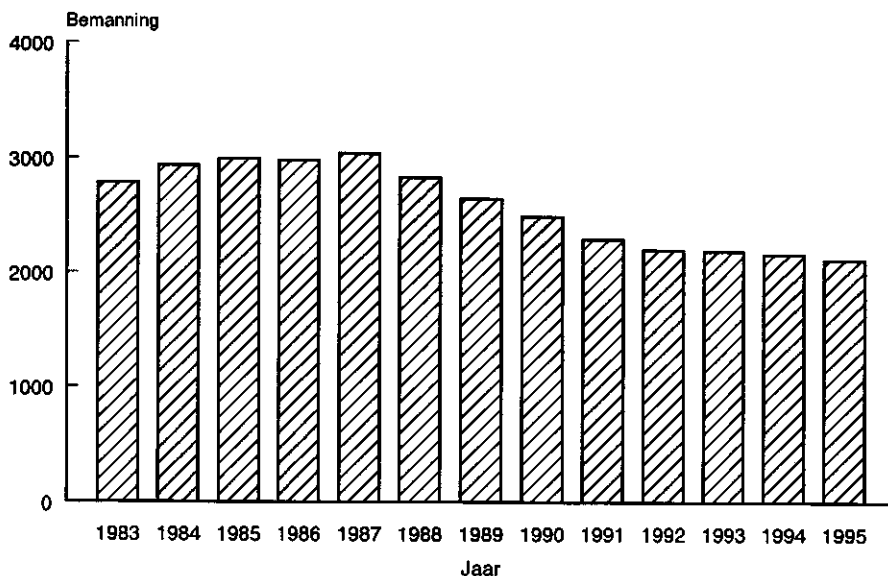
Figuur 2.5 PK's nominaal (Jaargemiddelden x 1.000)

daarna constant blijvend. De stabilisatie na 1992 kan in de hand zijn gewerkt door een aantal factoren:

- vlootcapaciteit raakt in overeenstemming met vangstmogelijkheden (zie ook punt 2.2.6);
- goede financiële resultaten in 1991 en (zij het in iets mindere mate) in 1992;
- betere benutting individuele visrechten binnen de groepen (huur/verhuur).

2.2.3 Totale bemanning

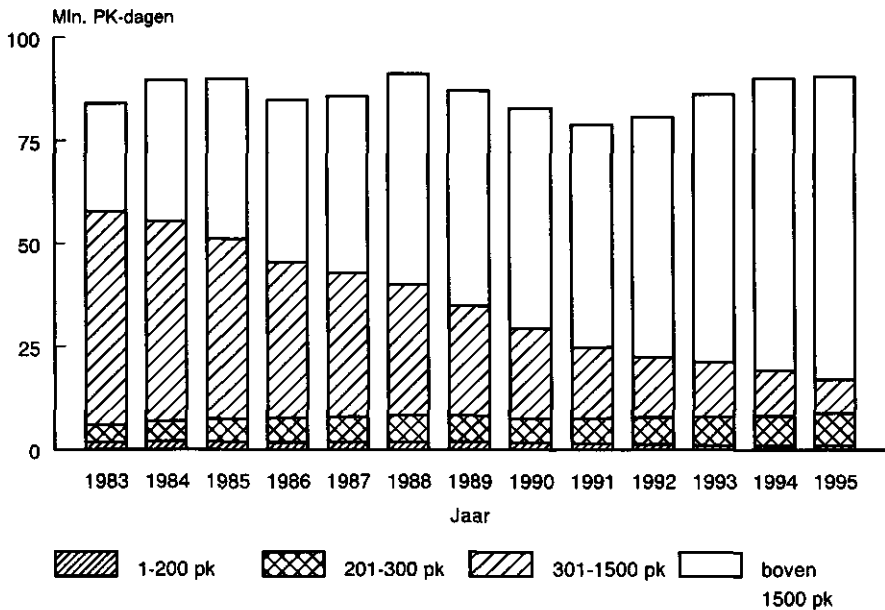
De totale *bemanning*, zie figuur 2.6, gaf ongeveer een verloop als bij de pk's te zien. Door een relatief (ten opzichte van de pk's) minder grote bemanning op grotere schepen en een verschuiving naar die grotere schepen is de totale bemanning in 1995 echter aanzienlijk kleiner dan in 1983.



Figuur 2.6 Bemanning (Jaargemiddelden)

2.2.4 Vlootinzet

De *inzet* van kotters is af te meten aan het aantal pk-dagen. Deze worden berekend als het product van het motorvermogen en het aantal zeedagen. Deze berekening is gemaakt voor alle bij het LEI-DLO-onderzoek betrokken kotters. Met gebruik van groepsgemiddelden kunnen deze gegevens voorts worden geaggregeerd naar de totale kottersector. De totale inzet (eveneens nominaal, zie de opmerking bij punt 2.2.2) geeft een onregelmatig beeld te zien met per saldo een stijging van 84 miljoen in 1983 tot 91 miljoen in 1988, zie figuur 2.7. Daarna hebben tot 1991 beperkingen (vermoedelijk voornamelijk de zeedagenregeling) geleid tot een daling tot 79 miljoen pk-dagen. Na 1991 steeg de (nominale) inzet weer, tot 90 miljoen pk-dagen in 1995. Het niet opvissen van bepaalde quota (schol, kabeljauw) en de verruiming van de zeedagen hebben hier ongetwijfeld aan meegewerkt. Ook de liberalisering van transacties van contingenten binnen de groepen heeft hier een rol gespeeld, resulterend in een betere benutting van de contingenten dan anders het geval zou zijn geweest.

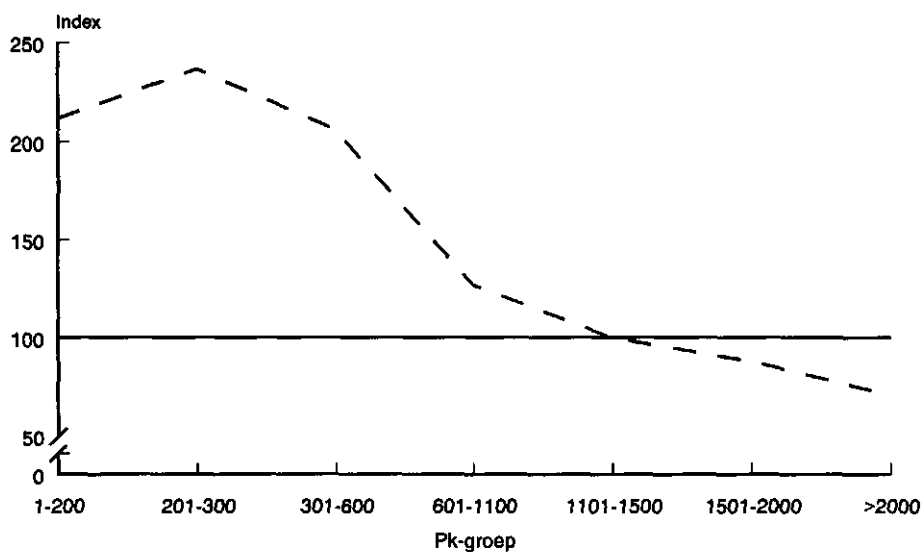


Figuur 2.7 PK-dagen nominaal (Jaargemiddelden x mln.)

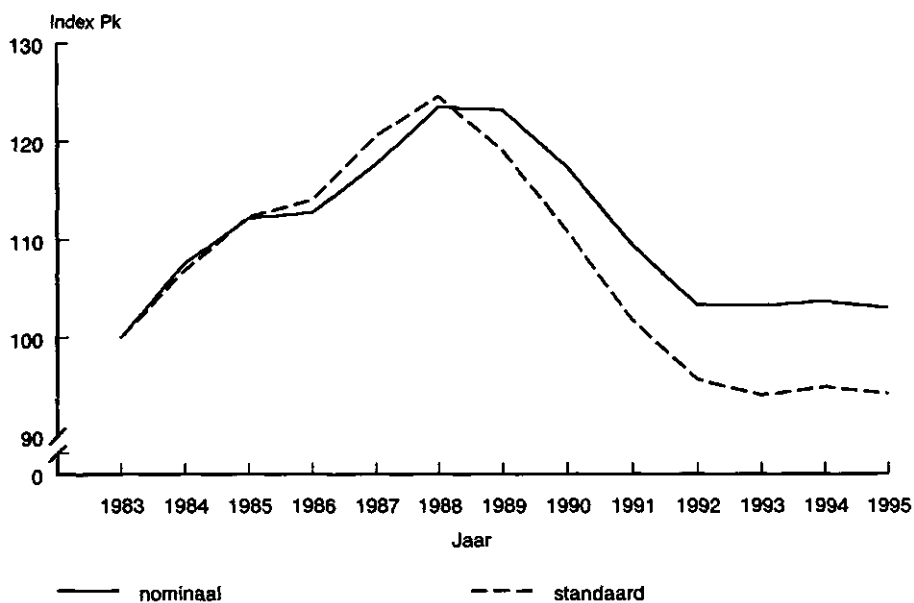
2.2.5 Vlootinzet gestandaardiseerd

Onderzoek heeft aan het licht gebracht dat de ontwikkeling van pk's (en pk-dagen) zonder meer geen goed beeld geeft van de ontwikkeling van de visserijcapaciteit en -inzet. De productiviteit van pk's blijkt bij schepen met een verschillend motorvermogen vrij aanzienlijk uiteen te lopen. In het algemeen kan worden vastgesteld dat deze productiviteit terugloopt naarmate de schepen groter zijn. Daardoor is bijvoorbeeld de productie (per zeedag) van een kotter met 2.000 pk niet tweemaal zo hoog, doch slechts 1,6 maal zo hoog als van een kotter met 1.000 pk, zie figuur 2.8.

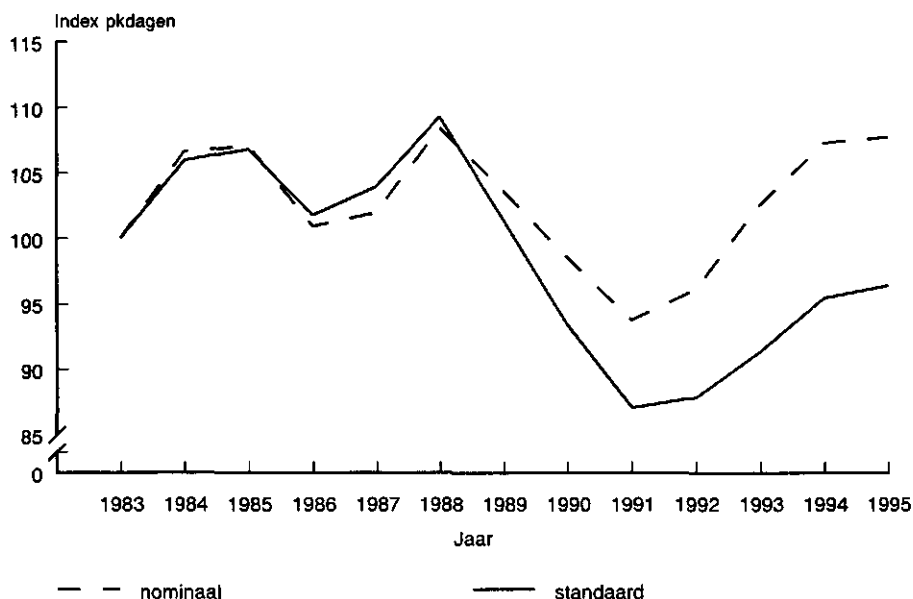
Voor een juist beeld van de ontwikkeling van capaciteit en inzet zijn dan ook de pk's en pk-dagen *gestandaardiseerd* naar globaal gelijke productiviteit. Figuur 2.9 geeft de ontwikkeling van nominale en standaard pk's en figuur 2.10 nominale en standaard pk-dagen (op basis van een "standaardkotter" van 1.101-1.500 pk).



Figuur 2.8 Productiviteit kotterpk's (index, 1.101-1.500=100)



Figuur 2.9 Capaciteit (nominaal, standaard, index 1983=100)



Figuur 2.10 Inzet pk-dagen (nominaal, standaard, index 1983=100)

Door het steeds grotere aandeel van pk's in grote kotters stijgen standaard-pk's en -pk-dagen minder, respectievelijk dalen zij sterker dan de nominale eenheden. Een vergelijking van de ontwikkeling:

	1983-1988 %	1988-95 %	1983-95 %
Nominale pk's	+24	-17	+ 3
Standaard pk's	+25	-24	- 6
Nominale pk-dagen	+ 8	- 1	+ 8
Standaard pk-dagen	+ 9	-12	- 4

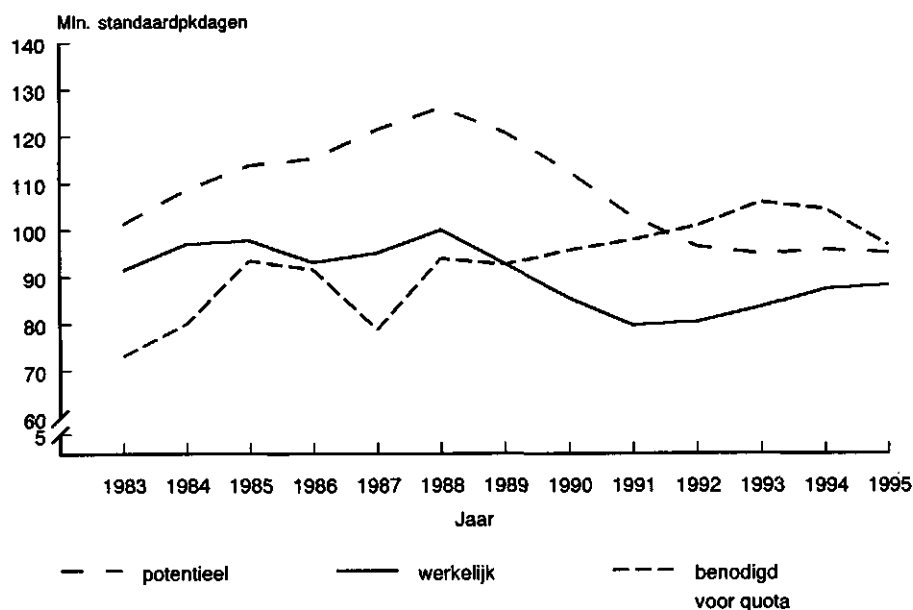
In de periode 1983-1988 lopen de ontwikkelingen van nominaal en standaard, zowel wat betreft capaciteit als inzet vrijwel gelijk. Met name na 1988 blijken standaardcapaciteit zowel als standaardinzet aanzienlijk sterker te dalen dan de nominale grootheden. Hieruit blijkt dat de op deze wijze benaderde effectieve inzet een ander beeld laat zien dan die simpelweg op basis van nominale pk's. Het is nuttig deze reële ontwikkeling te betrekken bij de beoordeling van het op visserijcapaciteit en -inzet gerichte beleid, dat zich meestal

baseert op nominale pk's, zoals bijvoorbeeld de Meerjarige Oriëntatie Programma's van de EU.

2.2.6 Werkelijke inzet en inzet voor quota

Cijfers over de totale capaciteit en inzet (gestandaardiseerd) met daarbij de voor het opvissen van de belangrijkste quota (tong, schol, kabeljauw, wijting) benodigde inzet zijn gegeven in figuur 2.11. De beschikbare capaciteit is uitgedrukt in potentiële (standaard) pk-dagen, op basis van een maximale inzet (zeedagen) van de schepen binnen de voor de sector in de weekvisserij normaal te achten bedrijfsuitoefening.

Tussen 1983 en 1989 had de vloot ten opzichte van de voor het opvissen van de quota benodigde inzet een overcapaciteit van 25 tot 30 miljoen standaard pk-dagen (met een uitschieter in 1987, door een vrij algemene forse daling van de quota). De overcapaciteit mondde aanvankelijk uit in een hogere inzet dan voor de quota noodzakelijk was met daarnaast een relatief geringe ongebruikte inzet (inzetbeperking). Geleidelijk nam de ongebruikte inzet toe (zeedagenregeling) en nam de excessieve inzet af (met wederom een uitschieter in 1987).



Figuur 2.11 Ontwikkeling standaardinzet (potentieel, werkelijk en vereist voor opvissen quota (mln. standaard pkdagen))

Na 1989 zijn twee tegengestelde tendenties waar te nemen: de potentiële inzet daalde (vlootinkrimping), waar tegenover de voor het opvissen van de

quota benodigde inzet geleidelijk steeg (moeilijker vangbaarheid van schol). Het ongebruikte aandeel in de potentiële inzet werd sinds 1991 ook geleidelijk minder. Per saldo maakte de excessieve inzet plaats voor een toenemende onderbenutting. In 1993 en 1994 stabiliseert deze onderbenutting zich om in 1995 weer af te nemen (mede door de lagere scholquota). Dit was tenminste voor een belangrijk deel het gevolg van een betere benutting van de individuele contingenten door de faciliteiten met betrekking tot onderlinge transacties binnen de groepen.

2.2.7 Conclusies

Conclusies uit het voorgaande:

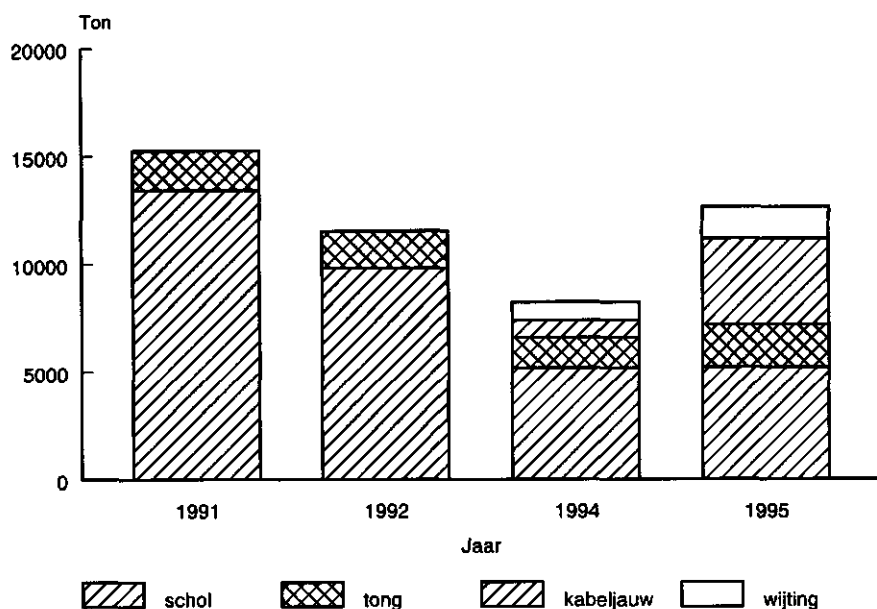
- van 1983 tot omstreeks 1988 is de vlootcapaciteit uitgebreid. De overcapaciteit mondde aanvankelijk uit in een grotere inzet dan voor het opvissen van de quota noodzakelijk was; slechts een vrij geringe inzet is niet gebruikt. Geleidelijk maakte de overinzet plaats voor een groter aandeel van niet-gebruikte capaciteit (stilliggen);
- na 1988 daalde de capaciteit tot 1992 met een stabilisering daarna. De inzet daalde aanvankelijk relatief sterker (zeedagenregeling), doch is na 1991 weer toegenomen onder druk van de moeilijker vangbaarheid van met name schol;
- na 1989 is, door capaciteitsvermindering en beperking van de zeedagen, sprake geweest van een inzet die in toenemende mate onder de voor het opvissen van de quota benodigde inzet lag;
- sinds de vorming van de groepen is de onderbenutting van de quota weer minder geworden.

2.3 Hoe is het verloop geweest van het aantal huur-/verhuurtransacties van quota voor en na de groepsvorming en de instelling van de groepscontingenten in 1993?

2.3.1 Hoeveelheden contingent gehuurd

De omvang van de totaal in de huur-/verhuurtransacties begrepen hoeveelheden laat zich afleiden uit figuur 2.12, naar gegevens van de Directie Visserij en het Produktschap Vis (cijfers over 1993 zijn niet vermeld, omdat de gegevens van wat zich in dit overgangsjaar binnen en buiten de groepen afspeelde niet geheel duidelijk waren).

In de jaren direct voorafgaande aan de vorming van de groepen (1991 en in wat mindere mate 1992), waren de verhuurde hoeveelheden tong en schol nog hoog. Dit is een uitvloeisel van de teruglopende vloot en de daarbij tijdelijk vertraagde herverdeling van de contingenten. Toen deze aanpassing zijn beslag had, is sinds de groepsvorming in een steeds grotere omvang gehuurd. Sinds kabeljauw en wijting in individuele contingenten zijn verdeeld, is met betrekking tot deze vissoorten ook de verhuuractiviteit op gang gekomen.



Figuur 2.12 Hoeveelheden contingent verhuurd (ton 1991-1992; 1994-1995)

2.3.2 Aantal huurtransacties

Voorts staan gedetailleerde gegevens ter beschikking over de huur/verhuur van contingenten binnen de groepen in 1994 en 1995. Het aantal transacties in alle acht groepen samen was in deze jaren respectievelijk 827 en 2.001. Op een vloot van 470 kotters zijn dat opmerkelijk hoge aantallen, waarbij de zeer aanzienlijke stijging van 1994 op 1995 des te opmerkelijker is. De verruimde mogelijkheden van huur/verhuur binnen de groepen heeft kennelijk in een behoefte voorzien. In 1994 ging daarbij 7.834 ton om en 12.590 ton in 1995. Naar (potentiële) aanvoerwaarde gerekend hebben deze hoeveelheden betrekking op 8% van de totale aanvoerwaarde van de vier soorten in 1994 en op 12% in 1995.

Met name het aantal transacties in kabeljauw en wijting is fors toegenomen (van 133 tot 1.203), waarbij opgemerkt wordt dat individuele contingenten voor deze vissoorten pas begin 1994 zijn ingesteld. Van beide vissoorten samen ging het in 1994 en 1995 potentieel om 16 en 38% van de overeenkomstige aanvoerwaarde. De gemiddelde omvang van deze groep transacties is van 1994 op 1995 echter 60% kleiner geworden. In veel gevallen zijn betrekkelijk kleine hoeveelheden contingent van gebruiker gewisseld, kennelijk ter aanvulling van de rechten van boomkorvissers, ter voorkoming van het in zee teruggooien van bijgevangen kabeljauw en wijting.

Het aantal transacties in tong en schol is vrij stabiel gebleven (700 tot 800) met eveneens een stabiele gemiddelde omvang per transactie. In totaal ging het bij deze platvissoorten potentieel om 7 en 10% van de totale aanvoerwaarde.

De grote activiteit in huur-/verhuurtransacties onderstreept het belang van een flexibele onderlinge uitruil van contingenten in een systeem van individuele quota in een visserij met een min of meer multi-species karakter. De verhouding waarin de verschillende (gequoteerde) vissoorten worden gevangen kan van te voren niet exact vaststaan. De groepen hebben in de praktijk een soort "clearing house" functie bij de onderlinge huur-/verhuurtransacties gekregen. Het aanpassen van de vangstrechten van individuele vissoorten aan de ontwikkeling van de vangsten per schip is een belangrijke factor om het meeste profijt uit de quota te halen.

2.4 Hoe heeft de participatiegraad van de vissers aan het groepssysteem zich ontwikkeld en wat waren de motieven van de deelnemers en de niet-deelnemers? Wat waren de motieven om eerst niet mee te doen en later wel, en andersom?

2.4.1 Steekproef

In totaal zijn er 16 vissers geïnterviewd. Een meerderheid (11) van de geïnterviewde vissers heeft in Urk haar domicilie, één woont in Lemmer, de resterenden in Goedereede. Elf van deze vissers zijn lid van PO-Oost, twee van PO-Visserbond 3, twee van PO-West, groep Delta/Zuid en één van PO-Visserbond 2. Er zijn geen niet-leden geïnterviewd. Het aantal deelnemende vissers aan de groepen was van het begin af aan hoog en is in de loop der jaren nog verder gestegen tot 97% ¹⁾. Niet-leden beschouwen wij dan ook als een te verwaarlozen minderheid.

De elf PO-Oost-vissers zijn geïnterviewd middels semi-gestructureerde vragenlijsten aan het eind van 1994. De andere vissers werden in september en oktober 1995 naar hun mening gevraagd aan de hand van een gesprek met als leidraad een lijst van aandachtspunten. Deze aandachtspunten waren ontleend aan de vragen van de semi-gestructureerde vragenlijst.

Het belangrijkste doel van de interviews is structuren te ontdekken in de persoonlijke ervaringen van verschillende vissers met het groepensysteem in de visserij. Daartoe hadden de vraaggesprekken enerzijds een evaluatief karakter, anderzijds kwamen juist ook op de toekomst gerichte onderwerpen aan bod.

-
- 1) Niet lid zijn voornamelijk twee typen vissers die samen nog maar 3% van de totale capaciteit van de Nederlandse vloot vertegenwoordigen:
- vissers met kleine schepen, die vissen op niet-gequoteerde soorten zoals de Crangon-garnaal;
 - een zeer klein aantal vissers met veel contingent en zeedagen; geleidelijk aan hebben de meesten van deze vissers zich in de afgelopen jaren alsnog aangemeld als groepslid.

De aldus verkregen inzichten van individuele vissers vertonen inderdaad een dusdanige structuur dat uitspraken van algemenere aard mogelijk zijn.

De vissers uit de steekproef werden onder andere gevraagd naar hun motieven deel te nemen aan het groepensysteem in de visserij en naar hun motieven om groepslid te blijven 1). Aspecten van motieven om samen te werken zijn hieronder nader uitgewerkt.

2.4.2 De logica van samenwerken

Eén van de doelstellingen van het groepensysteem is dat het nieuwe stelsel van vangstregulering (op langere termijn) voor aanvoerders economisch voordelig moet zijn. Dus samengevat betekent dit: door samenwerken economisch profijt behalen. In de literatuur zijn enkele aangrijpingspunten te vinden voor een nadere beoordeling van het fenomeen samenwerken in de Biesheuvelgroepen.

Een belangrijke vraag in de literatuur over "samenwerken" (*collective action theory*) is de volgende: zijn rationele individuen die op eigen belang uit zijn, bereid met elkaar samen te werken als er sprake is van een gemeenschappelijk belang op langere termijn? Een hieraan gerelateerde vraag is of rationele en egoïstische groepsleden met een groepsbelang, ook inderdaad zo zullen handelen dat dit groepsbelang gehaald wordt.

Het (overigens in het rapport van de stuurgroep Biesheuvel genoemde) theoretische perspectief van het *prisoners' dilemma* en bijvoorbeeld ook Hardins *tragedy of the commons* voorspellen dat "rationele" individuen niet met elkaar zullen samenwerken en een groepsbelang zullen nastreven en bewerkstelligen. Een gematigd positieve kijk op de mogelijkheid van individuen om met elkaar samen te werken geeft Mancur Olson (1965). Olson stelt weliswaar dat de mogelijkheid van profijt voor een groep op zich niet voldoende is om tot collectieve actie te komen, hij stelt echter ook dat zij dit wel kunnen als aan één van een drietal nevenvoorwaarden is voldaan:

1. aantal leden van de groep moet klein zijn; óf
2. er is dwang om tot de groep toe te treden; óf
3. men tracht met positieve prikkels lidmaatschap aantrekkelijk te maken.

De Stuurgroep Biesheuvel heeft het zekere voor het onzekere genomen. Wetende dat het streven naar (en belofte van) economisch profijt niet voldoende is voor de visserman om groepslid te worden, heeft men niet één maar alle drie de extra voorwaarden toegepast op het groepslidmaatschap. Te weten:

1. groepen bestaan uit minimaal 15 en maximaal 100 bedrijven, groepen zijn dus relatief klein;
2. bij onvoldoende deelname aan de groepen of het uiteindelijk (na 3 jaar) mislukken van de groepen zou de zogenaamde Stok van Mok in werking treden, wat een gedwongen capaciteitsreductie inhoudt;

1) Het betreft een kwalitatieve analyse, uitspraken van vissers worden niet nader gekwantificeerd.

3. groepsleden krijgen privileges boven niet-groepsleden, namelijk:
 - a) extra zeedagen en;
 - b) ruimere huur-/verhuurmogelijkheid van quota.

De lijn die de Stuurgroep Biesheuvel heeft gekozen, komt daardoor overeen met de voorwaarden die in Olson's stelling zijn vervat.

Een nadere toelichting op deze 3 voorwaarden en de reactie van vissers op deze voorwaarden:

1. *Relatief kleine groepen*

Olson stelt dat kleine groepen succesvoller zullen zijn dan grote groepen om tot collectieve actie te komen. Zijn argument is, dat groepsleden van een relatief kleine groep elkaar kunnen controleren en zodoende het zogenaamde *freeriders*-probleem kunnen overkomen. Hoewel vissers zelf vinden dat sociale controle niet werkt, zijn zij wel goed op de hoogte van het reilen en zeilen van hun mede-groepsleden. Zij beweren echter nooit een collega te zullen aangeven. Men beweerde zelfs "zich juist om te zullen draaien" als iets onwettigs/oncollegiaals door hen geconstateerd zou worden. Nu men vanwege de informatie van het groepssecretariaat beter dan ooit op de hoogte is van elkaars doen en laten kan een gunstige invloed op het voorkomen van *freeriders* gedrag verwacht worden. (Controlegroepen komt elders aan de orde, waaruit zal blijken of/dat dit voordeel inderdaad opgaat.)

Vissers noemen zelden of nooit spontaan groeps grootte als een motief om tot de groepen toe te treden. Doordat er relatief veel groepen zijn ontstaan, bestond er voor vissers wel een keuzemogelijkheid. Vissers konden zodoende voor die groep kiezen waarbij ze zich het meeste thuis verwachtten te voelen. De keuze werd vaak bepaald door lidmaatschap van één van de twee landelijke vissersverenigingen: Nederlandse Vissersbond en Federatie van Visserijverenigingen. Vervolgens kunnen de meeste groepen gekarakteriseerd worden naar woongebied van de groepsleden en/of type visserij. PO-Vissersbond 3 is hierop een uitzondering. Vissers die lid zijn van PO-Vissersbond 3 wonen verspreid over verschillende regio's en er zijn verschillende type visserijen. De geïnterviewde vissers van PO-Vissersbond 3 vonden vooral dit laatste een voordeel in verband met verhuur-/huurmogelijkheid van meer dan alleen tong- en scholquota, met name die van de kabeljauw.

2. *Dwang: Stok van Mok*

De Stok van Mok wordt ook zelden door vissers spontaan genoemd als (eventueel bijkomend) motief toe te treden tot de Biesheuvelgroepen. Het idee van de Stok van Mok is enigszins op de achtergrond geraakt door het naar de mening van de vissers redelijk functioneren van de groepen. Sommige vissers hebben de dreiging van de Stok van Mok nooit serieus genomen, anderen juist wel.

3. *Positieve prikkels: extra zeedagen en langere huur/verhuur*

Gezien de reacties van vissers op de vraag naar hun motieven groepslid te worden, is het derde criterium, namelijk de extra zeedagen en vooral de ruimere huur-/verhuurmogelijkheid van quota een sterke prikkel geweest om deel te nemen aan groepen. Bovendien bevalt de ruimere huur-/verhuurmogelijkheid zo goed, dat deze ook het motief vormt voor het bestendigen van het groepslidmaatschap. De ruimere huur-/verhuurmogelijkheid leidt tot een optimaler gebruik van vangstrechten, aldus de vissers. De visser die quota over heeft, verhuurt het aan een collega die meer kan gebruiken dan hij in bezit heeft. Eén van de geïnterviewde vissers vroeg zich overigens af of het wel goed is dat zwakke bedrijven op deze, naar zijn mening, "kunstmatige" wijze in stand gehouden worden. Deze mening werd door andere vissers niet geuit. Vissers met veel quotum vonden juist de mogelijkheid zwakkere vissers te helpen prettig. Vanwege persoonlijk economisch profijt, maar ook om zo de moderne maar kleine Nederlandse vloot in stand te kunnen houden. Wel meende een visser die ook groepsbestuurslid is, dat de verruimde zeedagenregeling (als gevolg van de extra zeedagen en de kleine bootjes met een hoog aantal zeedagen) de bestuurbaarheid van de groepen niet ten goede kwam.

2.4.3 Contextueel en historisch perspectief op samenwerken

Economische prikkels, externe dwang en groepsgrootte hebben vissers gestimuleerd mee te werken aan het co-managementsysteem. Daarnaast hebben andere factoren bijgedragen aan het massaal toetreden tot de vissersgroepen.

Zoals ook het rapport van de Stuurgroep Biesheuvel (pagina 4) aangeeft, was de relatie tussen overheid en vissers ernstig verstoord. Zeker na de val van Braks, vonden beide partijen dat deze relatie verbeterd diende te worden. Controle was sinds 1986 al verscherpt en na 1990 (val Braks) helemaal. Vanaf 1986 probeerden vissers hun bedrijven al te versterken door vangstrechten te kopen, wat ook als een teken opgevat kan worden dat restrictief beleid serieus werd genomen. Vissers waren dus al bezig zich meer en meer te voegen naar de omstandigheden. De periode voorafgaand aan het groepensysteem is af en toe bijzonder stressvol geweest voor vissers. Nu er meer rust is en het tekort aan quota makkelijker op te lossen is, leidt dit tot ontspanning en stemt dit ook tot tevredenheid.

2.4.4 Inhoudelijk motieven te blijven samenwerken

Het op een goed moment introduceren van het co-management systeem en het toepassen van economische prikkels en zwakke externe dwang hebben vissers gestimuleerd deel te nemen aan relatief kleine, vertrouwde vissersgroepen.

De economische prikkels (extra zeedagen en flexibeler huur/verhuur van quota) en de overzichtelijke groepen vormen ook een stimulans in de groepen te blijven.

Maar er is meer aantrekkelijk aan het groepensysteem:

Medezeggenschap

Vissers menen dat een efficiënt visserijbeleid afhankelijk is van de werkbaarheid van regels. Dit begonnen beleidsmakers na de val van Braks in te zien. Co-management lijkt hiervoor een oplossing. Op de vraag of binnen het systeem regels meer op de praktijk toegesneden waren, reageerden de meeste vissers positief. Hoewel er altijd bij gemeld werd dat het nog niet voldoende was. De lostijdenregeling werd regelmatig als een voorbeeld van een onpraktische regel genoemd. De vraag blijft of vissers of hun vertegenwoordigers voldoende deelnemen aan besluitvormingsprocessen. Zo zijn bijvoorbeeld de co-managers van visserszijde niet betrokken bij de vaststelling van vangstlimieten (TAC's). Veel van de geïnterviewde vissers zien in de toekomst een grotere rol weggelegd voor PO's die meer taken van de overheid zouden kunnen overnemen. Bijvoorbeeld het ruilen van quota tussen landen.

Informatie

Hoewel veel vissers zelf hun vangsthoeveelheden bijhielden, klopten hun cijfers soms niet precies met de officiële cijfers. Tegenwoordig komen discrepanties minder vaak voor. Bovendien worden vissers regelmatig op de hoogte gesteld van hun quotabenuutting en gewaarschuwd wanneer 80% gevangen is van hun persoonlijk contingent. Ook de gepubliceerde kwartaaloverzichten van alle groepen geeft helderheid over de nationale quotabenuutting. Duidelijkheid over deze cijfers ervaren vissers als positief, en als een extra stimulans om in de groepen te blijven.

Ook de informatie die men via het groepsbestuur krijgt over de mogelijkheid te huren/verhuren of verkopen, bevalt goed. Vroeger moest je er zelf achteraan, nu wordt het voor je geregeld, aldus een visser. Omdat er meer informatie is, lijkt dit ook de huurprijs minder onnodig op te drijven als voorheen.

Veilplicht

De veilplicht vormt vanaf haar instelling ook een aantrekkelijk onderdeel van het groepensysteem. Het achter de markt wegzetten van vis beviel lang niet iedereen en voor velen is het een opluchting dat dit nu moeilijker is geworden. De verwachting dat veilplicht een gunstige invloed op de prijs zou hebben valt enigszins tegen in de perceptie van de visser. Zij menen de oorzaak van de betrekkelijk lage prijzen extern te moeten zoeken: bij geïmporteerde vis uit voormalige Oostbloklanden. Sommigen verwachten dat de lonen in die landen zullen stijgen en daarmee de prijs van de geïmporteerde vis. In ieder geval is dit duidelijk een externe factor. Veilplicht wordt als positief ervaren, alleen zou de markt "aan de andere kant ook dicht moeten" aldus een aantal

visserij. De handel (groot- en kleinhandel) zou ook op de afslag verplicht moeten worden te kopen en niet meer van particulieren (sportvisserij en dergelijke).

2.4.5 Conclusie

Motieven voor toetreding

Visserij noemde de verruimde huur-/verhuurmogelijkheid van quota samen met de extra zeedagen als voornaamste prikkel toe te treden tot de groepen. Daarnaast was men "er ook aan toe", in rustiger vaarwater met de overheid en elkaar te komen.

Motieven groepslid te blijven

Visserij vinden de extra zeedagen, ruimere huur/verhuur van quota en het redelijk tot goed functioneren van de groepen een belangrijk motief om groepslid te blijven.

De informatie over eigen- en groepsquotabenuutting en over huur-/verhuurmogelijkheden van quota worden zeer positief beoordeeld. Visserij zijn in het algemeen te spreken over de verplichting. Groepsregels worden als flexibeler ervaren dan louter overheidsregels. Binnen de groepen zien vissers grotere mogelijkheden invloed op toekomstig beleid te krijgen dan erbuiten.

Grotere openheid over quota, contingenten en vangsten binnen de groepen leidt tot meer samenwerking en zal het prisoners' dilemma doorbreken.

2.5 Hoe verliep de vangstregistratie voor de invoering van het groepsstelsel, hoe is deze nu georganiseerd en welke uitwisselingen vinden er plaats tussen de verschillende partijen (groepen, afslagen, AID/VIRIS)?

De basis voor de vangstregistratie wordt gevormd door het logboek dat de visser op basis van een EU-verordening dient bij te houden. Het logboek is voor de overheid het brondocument voor het vangstinformatie en registratiesysteem (VIRIS). Hierin is geen verschil tussen de situatie voor en na invoering van het groepsstelsel.

Het logboek is tevens het brondocument voor de privaatrechtelijke administratie van de vangstrechten door de groepen. Conform de afspraken in de huishoudelijke reglementen bewaken de groepsbesturen de uitputting van de individuele contingenten inclusief de ruiltransacties.

De overheid bewaakt de uitputting van de nationale quota aan de hand van de uitputting van de groepscontingenten. De ruilen die *binnen* een groep plaatsvinden, worden niet door de overheid geadmistreerd maar door de groepsbesturen.

De overheid stelt regelmatig overzichten ter beschikking op verzoek van het Produktschap Vis ten behoeve van de interne controle van de groepen. De afslagen leveren aan de groepsbesturen de gegevens van de in opdracht van

de visser verkochte vis. De groepen hebben in hun huishoudelijke reglementen opgenomen dat de AID op elk gewenst moment inzicht zal worden gegeven in de administratie.

2.6 In hoeverre heeft de verplicht bijgedragen tot een betere controle en registratie?

De voor groepsleden ingevoerde verplicht betekent in de praktijk een extra (gesanctioneerd) controlemiddel en mede daardoor een extra stimulans voor vissers en afslagen om te komen tot een juiste weging en registratie van de door hen gevangen vis. De private verplicht heeft visstromen eenduidiger en inzichtelijker gemaakt waardoor de controlemogelijkheden positief zijn beïnvloed. Het bij de afslagen in gang gezette proces (onder strafbedreiging afgedwongen) om alles "clean" te wegen en te administreren is erdoor bespoedigd.

2.7 Geef aan in hoeverre overschrijdingen hebben plaatsgevonden van de individuele quota, de groepscontingenten en de nationale quota

2.7.1 Nationale quota

Overschrijdingen van de *nationale quota* behoren sinds een aantal jaren tot het verleden (zie de cijfers in punt 2.1.1 en gegevens over de visserij-inzet in punt 2.2.6).

2.7.2 Groepscontingenten

Op grond van gegevens van de Directie Visserij blijken ook overschrijdingen van de totale *contingenten per groep* niet voor te komen. Het percentage benutting van de groepscontingenten blijkt voor de acht groepen globaal uit de volgende cijfers:

Vissoort	1993	1994	1995
Tong	tussen 75 en 100	tussen 95 en 100	tussen 85 en 99
Schol	tussen 41 en 76	tussen 45 en 80	tussen 59 en 92
Kabeljauw	--	tussen 14 en 71	tussen 35 en 96
Wijting	--	tussen 10 en 98	tussen 41 en 93

2.7.3 Individuele contingenten

De *individuele contingenten* worden binnen de groepen beheerd. Per groep komen geen overschrijdingen voor, terwijl binnen de groepen ruime mogelijkheden bestaan om onderling contingenten uit te wisselen. Dit houdt voldoende waarborgen in om gesignaleerde (dreigende) overschrijdingen van individuele contingenten op te lossen door verschuivingen van contingenten. Het is dan ook waarschijnlijk dat overschrijdingen van individuele contingenten slechts in uitzonderingsgevallen zullen kunnen voorkomen en dat deze van relatief geringe omvang zullen zijn.

2.8 Geef een overzicht van de controle-inspanning van de AID en de eigen controle, inclusief sociale controle. Geef een overzicht van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties

2.8.1 Omvang controle AID

De inzet van AID-personeel is sinds de instelling van de groepen met 25% afgenomen (zie bijlage 1). Ook het aantal controles heeft sindsdien een duidelijk dalende lijn laten zien: van 15.000 tot 17.000 in de jaren 1990-1992 tot 9.000 in 1994. Cijfers over de eerste negen maanden van 1995 duiden op een voortgezette daling. Een rol daarbij heeft gespeeld een wijziging in de systematiek van de controle.

2.8.2 Begeleiding eigen controle in de groepen

Een belangrijke functie voor de AID ligt nog steeds in de begeleiding van de "eigen controle" binnen de groepen. Over die eigen controle is de algemene mening dat deze zeer geleidelijk enige vorm begint aan te nemen. De structuur van de groepen blijkt echter momenteel nog niet de mogelijkheden op te leveren om deze controletaken zelf ter hand te nemen. Daarbij komt nog de onduidelijkheid over een scheiding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden (zie hoofdstuk 4). Er dient in dit verband meer duidelijkheid te worden geschapen.

Over de werking van de zogenaamde "sociale controle" zijn de meningen verdeeld. Het staat vast dat met name de bij de groepsvorming nagestreefde homogeniteit binnen de groepen een aanzet heeft gegeven tot meer "sociaal gevoel", meer groepsgericht denken en meer rust in de sector (zie ook punt 2.4). Een en ander wordt versterkt door de openheid van informatie binnen de groepen, bijvoorbeeld voor wat betreft ieders contingenten. Het zal echter nog wel even duren voordat op deze wijze het groepsbelang de boventoon gaat voeren boven (de negatieve aspecten van) het individuele economische denken van de vissers.

2.8.3 Sancties

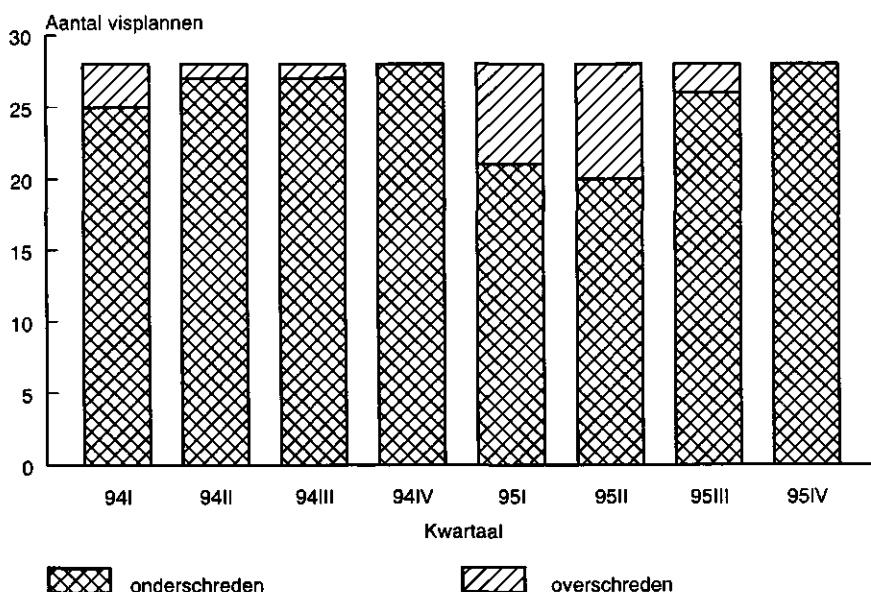
Wat betreft de sancties kan worden vastgesteld dat het aantal processen-verbaal van de AID ook is teruggelopen: van rond 1.100 in 1990-1991 tot rond 500 in 1994. De uiteindelijk door de rechter opgelegde (publiekrechtelijke) sancties blijken uiteen te lopen. Voor een meer eenduidig beleid is een stel sanctierichtlijnen voor officieren van justitie opgesteld.

Door de groepen zijn eveneens sancties opgelegd: 16, zowel in 1993 als in 1994, maar in de eerste negen maanden van 1995 nog slechts één. Hierbij speelt een rol de eerdergenoemde onduidelijkheid in de verhouding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden. In een aantal gevallen is niet duidelijk wie tot sancties diende over te gaan, waarbij ook zaken moesten worden geredresseerd in verband met het gevaar van dubbele sancties. Het geval "Vlissingen" in 1994 moet daarbij worden vermeld (zie bijlage 2).

2.9 In hoeverre hebben vissers zich gehouden aan de visplannen en welke rol hebben de visplannen gespeeld?

2.9.1 Benutting groepscontingenten

Een oordeel over de rol van de visplannen en de mate waarin de vissers zich aan die visplannen hebben gehouden is af te leiden uit het uiteindelijke



Figuur 2.13 Effectiviteit visplannen (beoogde benutting contingenten onder- of overschreden; kwartalen 1994 en 1995)

resultaat van die visplannen: de realisatie van de (per kwartaal) geplande benutting van de groepscontingenten. Het Produktschap Vis heeft gegevens verstrekt over de geplande en de gerealiseerde benutting van de groepscontingenten per kwartaal van de afzonderlijke groepen. Hierbij moet worden aangetekend dat bij deze visplannen steeds onzekerheid bestaat met betrekking tot de verhouding tussen inzet (zeedagen) en vangsten: moeilijk nauwkeurig te voorspellen variaties in de vangbaarheid spelen daarbij een rol. Ondanks deze onzekerheid blijkt slechts in enkele gevallen de realisatie hoger te zijn geweest dan de planning, zoals uit figuur 2.13 blijkt. In de figuur is steeds sprake van 28 waarnemingen: 4 vissoorten in 7 van de 8 groepen; de gegevens per kwartaal zijn cumulatief.

2.9.2 Geringe overschrijding geplande aanvoeren

In 1994 zijn slechts enkele kleine overschrijdingen van de in de visplannen beoogde aanvoeren voorgekomen. Deze blijken in de volgende kwartalen echter al vrij snel opgelost te zijn. In de eerste kwartalen van 1995 is het aantal overschrijdingen groter geweest; dit betrof meestal tong en kabeljauw, waarschijnlijk mede als gevolg van de onzekerheid ten aanzien van de vangbaarheid. Ook in 1995 losten deze afwijkingen zich in de volgende kwartalen vrij vlot op. Zoals reeds in punt 2.7 is aangegeven, waren de zaken aan het einde van beide jaren weer goed op orde: geen overschrijdingen van de groepscontingenten.

2.10 Op welke manier vormen sterke schommelingen in de jaarlijkse quota een bedreiging voor het systeem?

2.10.1 Schommelingen in quota een probleem

Sterke *schommelingen in de jaarlijkse quota* zullen voor elke visserijsector een bedreiging vormen. Evenzo zal elk beheerssysteem waaronder een visserijsector zijn activiteiten uitvoert door dergelijke schommelingen in zekere mate problemen ontmoeten. Een belangrijke vraag is dan ook of in het groepsstelsel de bedreigingen minder zijn dan in andere systemen ofwel of het groepsstelsel aan die bedreigingen beter het hoofd kan bieden dan andere systemen.

2.10.2 Financieel-economische buffer

Zoals hieronder (punten 3.1 t/m 3.4) zal worden uiteengezet, heeft het groepsstelsel in financieel-economische zin *positieve gevolgen* gehad op:

- de uitbating van de beschikbare quota: er lijkt een kleinere onderbenutting van de quota te zijn dan voorheen, zonder dat (in totaal gezien) de quota worden overschreden, waardoor uiteraard de inkomenspositie gunstig wordt beïnvloed;

- de spreiding van rentabiliteits- en inkomenskengetallen in de kottervisserij: resultaten en inkomens lopen minder ver uiteen dan voorheen;
- de spreiding van de visserij in de loop van het jaar: er zijn minder grote pieken en dalen dan in de periode zonder groepen, waardoor naar alle waarschijnlijkheid de prijsvorming gunstig wordt beïnvloed (en daarmee de inkomens).

Deze effecten overziend kan worden geconcludeerd dat er, ten opzichte van de pre-groepenperiode, relatief minder bedrijven zullen zijn die in bedreigende omstandigheden snel in financiële moeilijkheden gaan komen. Met andere woorden: het weerstandsvermogen van de visserij is beter. Dit betekent op zich dat het groepsysteem in grote lijnen de bedreigingen, zoals sterk schommelende jaarlijkse quota, beter het hoofd kan bieden dan waarschijnlijk andere beheerssystemen.

2.10.3 Huurbeleid groepen

Een verdere mogelijkheid van (het bestuur van) de groepen ligt in theorie in een "*sturing*" van *onderlinge transacties van contingenten* binnen de groepen. Het zou mogelijk kunnen zijn om bijvoorbeeld ernstig getroffen bedrijven daarbij te ontzien c.q. te helpen. Hiertegenover moet direct worden gesteld dat de ervaringen tot nu toe nog geen reden geven om voetstoots een dergelijke ontwikkeling te verwachten. De activiteiten van de vissers binnen de groepen zijn nog steeds gestoeld op praktisch alleen individuele economische motieven. Afgewacht moet worden of ongunstige ontwikkelingen tot een meer uitgesproken saamhorigheidsgevoel zal leiden, ten voordele van degenen die het moeilijk hebben en daarmee mogelijk van de gehele groep.

2.10.4 Prijsafspraken

Een ander aspect van groepsvorming is de mogelijkheid binnen de groepen bijvoorbeeld *prijsafspraken* met de afnemende industrie te maken. Voor sterke groepen (eventueel in samenwerking tussen een aantal groepen) kan een gezamenlijk front gunstige resultaten opleveren. Tenminste één van de groepen heeft in deze zin zijn voelhorens al uitgestoken. Hierbij moet wel worden bedacht dat de vigerende veilplicht dergelijke afspraken tegenhoudt of althans ernstig bemoeilijkt. In dergelijke gevallen zullen (economische, juridische, beheerstechnische) voor- en nadelen van beide ingangen tegen elkaar afgewogen moeten worden om mogelijk tot een ander systeem te kunnen komen.

Overigens zullen te ontwikkelen systemen moeten passen binnen het vigerende EU-kader met betrekking tot het in stand houden van de mededinging.

3. ECONOMISCHE VOORDELEN VAN HET SYSTEEM

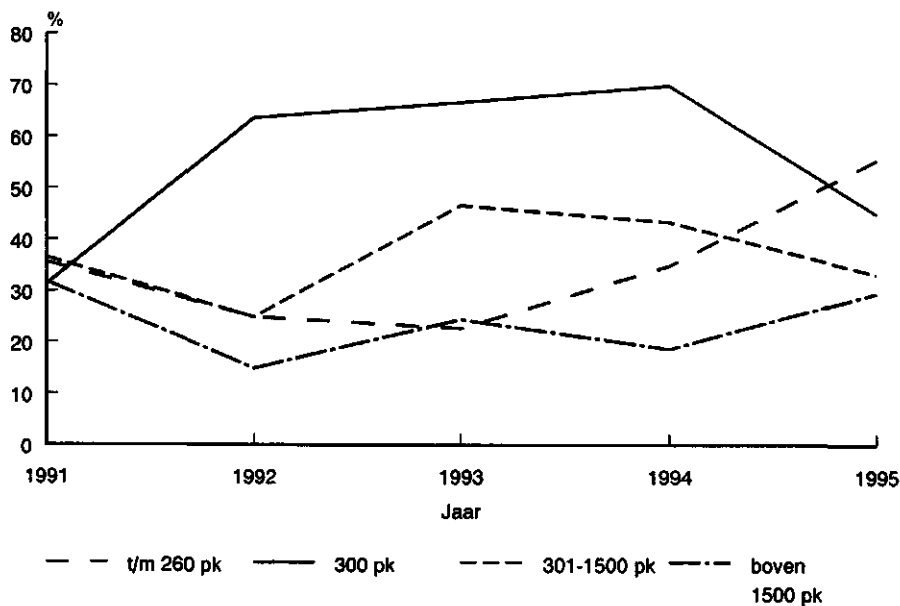
3.1 In hoeverre hebben de deelnemers economisch voordeel gehad van de in het stelsel beschreven huur- en verhuurfaciliteiten?

3.1.1 Hoeveelheden verhuurd

Onder punt 2.3 is reeds een overzicht gegeven van de (toenemende) omvang van de huur-/verhuurtransacties in de afgelopen jaren op grond van gegevens van Produktschap Vis en Ministerie van LNV (zoals vermeld zonder de cijfers over 1993, zie aldaar).

3.1.2 Transacties per pk-groep

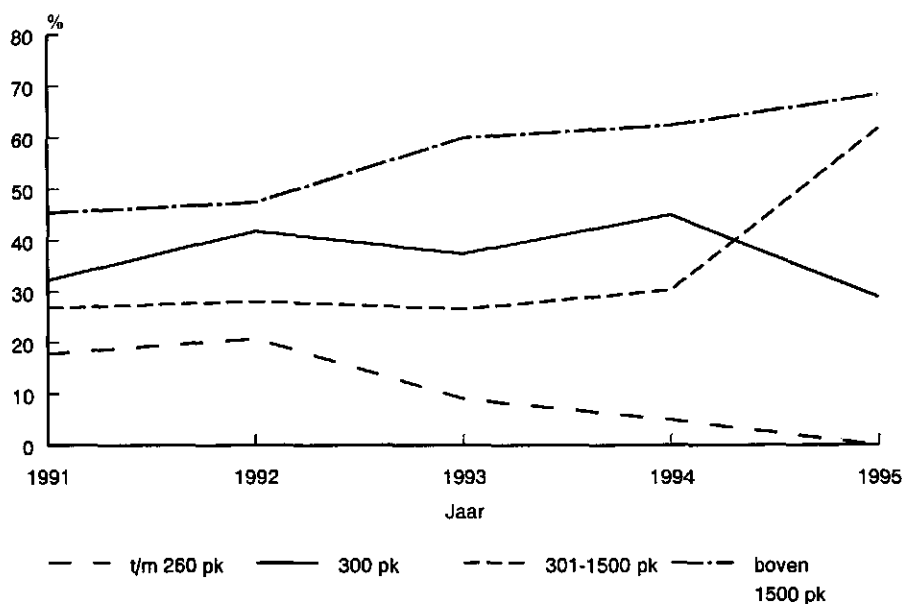
Een indruk van de ontwikkeling van het aantal schepen dat *contingenten huurde c.q. verhuurde* blijkt uit de figuren 3.1(1) en 3.1(2) met gegevens uit de LEI-DLO-steekproef.



Figuur 3.1 Verhuur contingenten (percentage schepen)

De kleine kotters (t/m 260 pk) blijken in steeds mindere mate te huren en daartegenover steeds meer te verhuren. Dit hangt samen met een concentratie van de visserij op garnalen, ongetwijfeld als gevolg van de betere resultaten in deze visserij. Zoals onder punt 2.2 is aangegeven, stijgt binnen de kottervloot in de laatste tijd het aandeel van kotters in de pk-groepen (Euro)kotters van 300 pk en die boven 1.500 pk. In de groep Eurokotters is de huur-/verhuuractiviteit in 1993 en 1994 vrij groot geweest, maar daalde deze in 1995. Wellicht is ook door aan- en verkoop van contingenten de markt hier verzadigd. De gedaalde huuractiviteiten kunnen ook gedeeltelijk worden verklaard door meer garnalenvisserij. De kotters boven 1.500 pk blijken in steeds sterkere mate per saldo bij te huren. Dit zal ongetwijfeld samenhangen met de extra ruimte voor dit soort transacties binnen de Biesheuvelgroepen. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat (met name door de geleidelijke verkleining van de vloot) reeds aan- en verkoop van contingenten heeft plaatsgehad, waardoor de vraag naar te huren contingenten is afgenomen (zie punt 3.6).

Ten opzichte van de besomming blijken de huur- en verhuurbedragen geen stijgende tendens te vertonen. De bedragen die met huur en verhuur gemoeid zijn, stijgen niet doch dalen in vele gevallen relatief. Een logische verklaring daarvoor is de verruiming van huur- en verhuurfaciliteiten, die heeft geleid tot een relatief groot aantal kleinere transacties om contingenten en vangsten (aan het einde van het jaar) op elkaar af te stemmen. Bovendien zal de vraag naar huur van grote stukken contingent zijn afgenomen door koop van contingenten in recente jaren.



Figuur 3.2 Huur contingenten (percentage schepen)

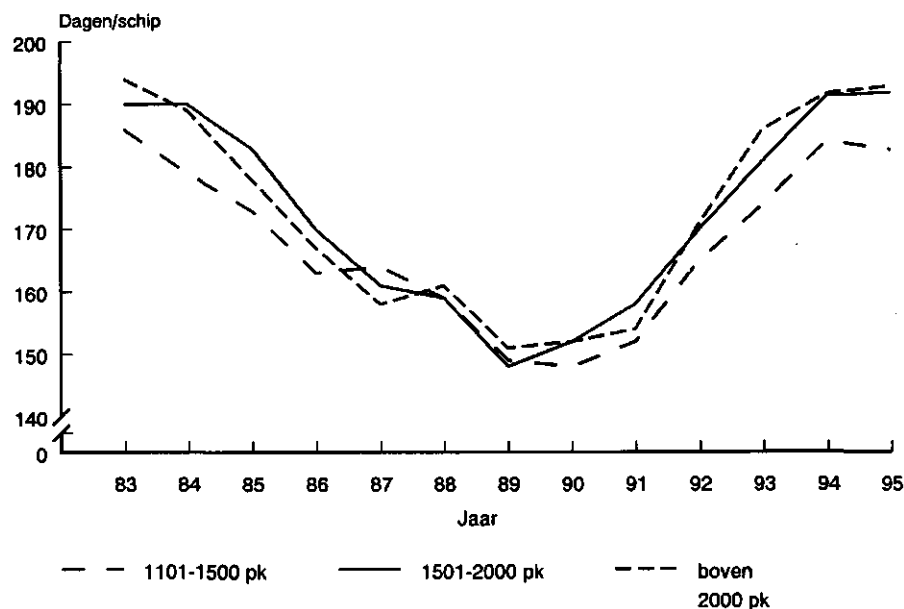
3.1.3 Besommingen gelijkmatiger

Zoals overigens hieronder uit punt 3.3 zal blijken, is de verdeling van de besommingen over de maanden in de laatste jaren aanzienlijk regelmatig geworden. Met name de teruggang in de laatste maanden van het jaar die in het verleden vaak optrad is recentelijk verdwenen. Dit heeft uiteraard voor een aantal kotters de mogelijkheid opgeleverd aan het einde van het jaar besommingen te realiseren waarvoor voorheen de mogelijkheid ontbrak. De gunstiger regeling ten aanzien van huur en verhuur van (delen van) contingenten binnen de groepen zal hier ongetwijfeld aan hebben bijgedragen.

3.2 Wat is het economisch effect geweest van de verruiming van het aantal zeedagen?

3.2.1 Aantal zeedagen toegenomen

De algemene *verruiming van het toegestane aantal zeedagen*, dus onafhankelijk van de instelling van de Biesheuvelgroepen, heeft ertoe geleid dat de vloot gemiddeld (kleine en grote vaartuigen samengenomen) in 1993, 1994 en 1995 respectievelijk 176, 183 en 185 dagen op zee was. In 1991 was dat aantal slechts 151. In de loop der jaren is echter de samenstelling van de vloot gewijzigd: minder kleinere kotters (met relatief weinig zeedagen) en meer grote kotters (met relatief veel zeedagen). Een beter beeld wordt daarom gegeven



Figuur 3.3 Zeedagen per schip

in figuur 3.3, waarin van enkele groepen grotere kotters het verloop van het gemiddelde aantal zeedagen van 1983 tot 1995 is geschetst.

3.2.2 Te weinig zeedagen om quota op te vissen

Indien ervan wordt uitgegaan dat in de jaren 1993-1995 evenveel dagen per schip waren toegestaan als in 1991, dan zou dat uiteraard hebben geleid tot een *aanzienlijk geringere activiteit*. Opgemerkt wordt dat dan de quota (als totaliteit) bij lange na niet zouden zijn opgevist. Volgens de gegevens in punt 2.2 was de werkelijk gerealiseerde inzet al niet voldoende om de totale quota op te vissen. Deze discrepantie zou bij een handhaven van een stringent zeedagenbeleid nog groter zijn geweest.

3.2.3 Hogere besomming door meer zeedagen

In financieel opzicht zou dan in deze jaren rond 100 miljoen gulden *minder zijn besomd*. Uiteraard zou ook een deel van de variabele kosten (oliekosten, deellonen bemanning, enzovoort) niet zijn gemaakt. Desalniettemin zou het nettoresultaat in de genoemde jaren rond 35 miljoen gulden minder zijn geweest. Het werkelijke nettoresultaat lag in deze jaren rond de nullijn, zodat handhaven van het niveau van de zeedagen van 1991 tot nettoverliezen van 35 miljoen gulden zou hebben geleid.

3.2.4 Hogere inkomens

Onder het vigerende deelsysteem zou een dergelijke beperking van de zeedagen ook de *inkomens van de opvarenden* negatief hebben beïnvloed. De gemiddelde brutotoonsom per mensjaar zou dan ongeveer 14.000 per man lager zijn geweest dan gemiddeld in die jaren in werkelijkheid werd gerealiseerd.

3.2.5 Weinig effect van extra zeedagen

Bij de vorming van de groepen is voor de visserij binnen de groepen een extra aantal zeedagen ter beschikking gesteld. Het effect daarvan is bij de hierboven vermelde aanzienlijke algemene verruiming van de zeedagen nauwelijks te meten. In de praktijk hebben die extra dagen waarschijnlijk de bedrijfsvoering vergemakkelijkt. Niet alle schepen met eenzelfde motorvermogen presteren per zeedag hetzelfde, zodat een koppeling van zeedagen aan contingents op basis van gemiddelde cijfers voor de één anders kan uitvallen dan voor de ander. Dergelijke verschillen zullen door de verruiming binnen de groepen zijn gecompenseerd. Daarbij speelt een rol de flexibiliteit waarover de groepsbesturen beschikken bij de onderlinge verdeling van de zeedagen.

3.2.6 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de algemene *verruiming van de toegestane zeedagen* als gevolg heeft gehad dat:

- een groter deel van de quota is opgevist, zonder dat de totale quota zijn overschreden;
- de totale besomming van de sector per jaar rond 100 miljoen gulden hoger was dan zonder de verruiming;
- het totale nettoresultaat van de kottersector per jaar op de nullijn kwam in plaats van rond 35 miljoen gulden negatief;
- de inkomens van de opvarenden gemiddeld met (bruto) 14.000 gulden per jaar verbeterden.

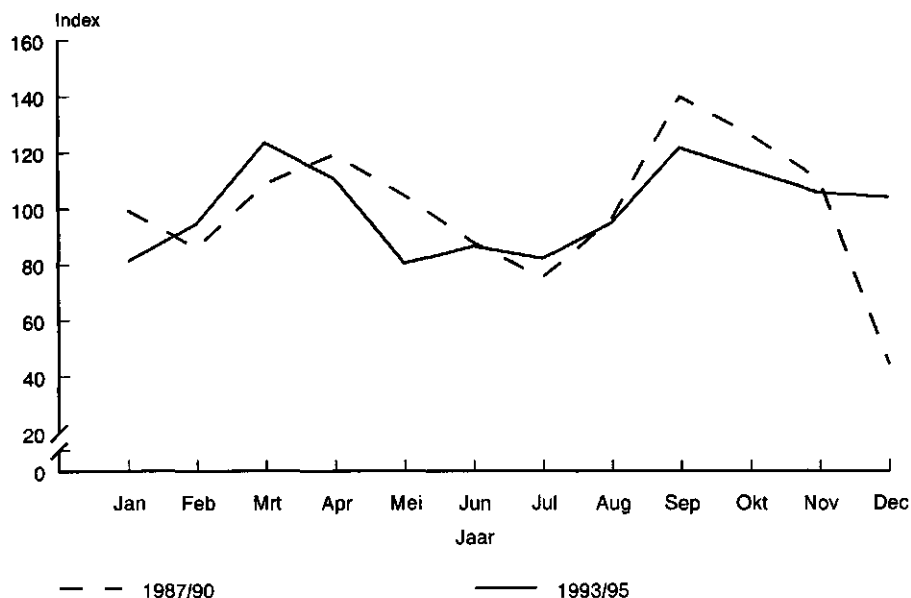
Waarschijnlijk zou voorts de omvang van de nettoverliezen voor een aantal kottereigenaren reden zijn geweest de activiteiten te staken, met een nog grotere onderbenutting van de quota als gevolg.

De extra verruiming van de zeedagen *binnen de groepen* heeft waarschijnlijk daarbinnen geen grote rol gespeeld, hoewel een aantal kotters een ruimere mogelijkheid heeft gehad de contingenten beter te benutten.

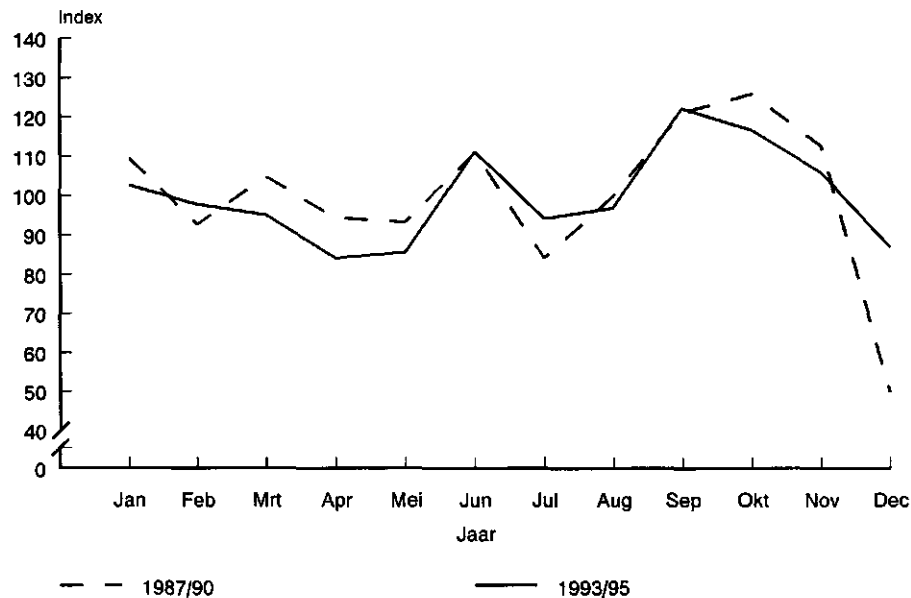
3.3 In hoeverre hebben de verruiming van het aantal zeedagen en de visplannen geleid tot een veranderd aanvoerpatroon en wat is het economische effect hiervan geweest?

3.3.1 Meer aanvoer aan het einde van het jaar

Met de beschikbare cijfers kan het *aanvoerpatroon* het best worden benaderd door de besomming van de belangrijkste vissoorten (tong en schol) per maand na te gaan. In de jaren 1987 t/m 1995 is van beide vissoorten een dergelijke opstelling gemaakt. In de figuren 3.4 en 3.5 is een indruk gegeven van de veranderingen in de spreiding van de besomming van respectievelijk tong en schol over de maanden. Zowel voor tong als voor schol blijkt met name aan het eind van het jaar de besomming minder te fluctueren. Die in december stijgt naar het gemiddelde, die besommingen in de maanden daarvoor zakken naar het gemiddelde. Aangezien het beeld voor beide hoofdvissoorten ongeveer gelijklopend is, zal het beeld voor de totale besomming identiek zijn.



Figuur 3.4 Besomming tong (gemiddeld 87/90 en 93/95 (index, jaargemiddelde=100))



Figuur 3.5 Besomming schol (gemiddeld 87/90 en 93/95 (index jaargemiddelde=100))

3.3.2 Variaties in maandelijks aanvoeren

Een kengetal dat de mate van spreiding van de maandaanvoeren beschrijft, is voorts de jaarlijkse *standaardafwijking van de besommingen per maands* percentage van het gemiddelde cijfer van alle maanden. Hoe hoger dit percentage, des te meer variëren de maandbesommingen.

Voor de volledigheid dient te worden vermeld dat de gebruikte besommingsgegevens ook de op Nederlandse afslagen gerealiseerde besommingen bevatten van onder buitenlandse vlag varende schepen. In theorie kunnen die kotters het beeld enigszins hebben beïnvloed omdat zij onder een ander beperkingsbeleid opereerden. Vistechisch zal er geen verschil zijn, omdat deze kotters met dezelfde tuigen op dezelfde visgronden vissen. Vermoed wordt dat de desbetreffende besommingen het beeld slechts in geringe mate hebben beïnvloed.

Het resultaat van de berekeningen is als volgt:

Jaar	Procentuele standaardafwijking		
	tong	schol	totaal
1987	27	38	27
1988	28	18	20
1989	32	22	24
1990	29	27	25
1991	22	18	19
1992	12	18	12
1993	19	17	14
1994	17	12	12
1995	15	13	11

3.3.3 Variaties kleiner geworden

Als geheel genomen geven de cijfers aan dat na 1991 de *verschillen aanzienlijk kleiner* zijn geworden dan daarvoor. Deze periode correspondeert overigens niet met die van de instelling van de groepen. Voorafgaand aan de instelling van de groepen was al in 1992 de spreiding op het lage niveau gekomen. Vermoedelijk houdt dit verband met de al in dat jaar ingezette verruiming van de zeedagenregeling. Per schip werden in 1992 gemiddeld bijna 9% meer dagen gemaakt dan in 1991. Kennelijk hebben de vissers daarmee reeds de mogelijkheid gekregen de aanvoer beter over het jaar te spreiden.

In 1993 en 1994 heeft de verdere verruiming van de zeedagen geleid tot respectievelijk 7% en 4% meer zeedagen gemiddeld per schip. De standaardafwijking stabiliseerde zich op het lage niveau. Aangenomen mag worden dat, binnen de verruiming van de zeedagenregeling, de flexibele verhandeling binnen de groepen en de visplannen hebben bijgedragen om het niveau zo te houden.

3.3.4 Gunstig effect op besommingen

Het *economische effect van een dergelijke vermindering van aanvoervariaties* is moeilijk rechtstreeks en afzonderlijk van andere invloeden op met name de prijzen te meten. Een benadering van het economisch effect kan echter worden gemaakt met gebruik van de prijsflexibiliteit van tong en schol op maandbasis. Onderzoek heeft uitgewezen dat daarmee, gegeven de aanvoer, met een hoge mate van nauwkeurigheid besommingen zijn te voorspellen.

Gebruikmakend van de resultaten van dit onderzoek is de totale theoretische besomming voorspeld van de aanvoer van beide vissoorten van september 1993 t/m augustus 1995 berekend indien de aanvoeren verliepen volgens het patroon van het begin van de jaren negentig, uiteraard onder handhaving van hetzelfde jaartotaal (om deze cijfers te kunnen vergelijken met de werkelijk behaalde besomming in de genoemde periode is daarbij overigens rekening gehouden met reeds geconstateerde - in het algemeen kleine - verschillen tussen de op grond van prijsflexibiliteiten bij de gerealiseerde aanvoer voorspelde besomming en de werkelijke besomming, door andere invloeden dan variaties in de aanvoer).

De aldus berekende theoretische besomming lag in de 12-maandsperiode september 1993 t/m augustus 1994 rond 25 miljoen gulden onder de werkelijk gerealiseerde besomming. In de periode september 1994 t/m augustus 1995 was dit verschil eveneens rond 25 miljoen. Betrokken op de deellonen betekent dit rond 5.000 gulden per opvarende. En voor de bedrijven zelf betekent dit een nettoresultaat van in totaal 10 miljoen. Ook hier blijkt een aspect van het groepssysteem duidelijk bij te dragen aan een hoger inkomen en dus een groter weerstandsvermogen van de kottervisserij.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat bovenstaande conclusies in relatieve zin moeten worden opgevat. De gemiddelde visprijzen zijn, door diverse oorzaken, aan de lage kant. Zonder de geconstateerde vermindering van de aanvoervariaties zouden de prijzen op een gemiddeld nog lager niveau hebben gelegen.

3.3.5 Mogelijkheden voor aanvoerbeleid groepen

Een bijzonder aspect van de tongaanvoer betreft de aanzienlijke aanvoer van de *kleinste sortering tong* in jaren met een grote aanwas (met name 1993 en 1994). Berekeningen hebben aangetoond dat een terughoudender beleid met betrekking tot deze aanvoeren de sector aanzienlijke voordelen kan opleveren. Aanvankelijk zal het niet aanvoeren van kleine tong geen grote voordelen opleveren:

- meer zeedagen (en kosten) om de quota met grotere tong te vullen;
- lagere prijzen van grotere tong;
- daartegenover hogere prijzen van kleine tong;
- verschuiving van aanvoer van kleine tong (structureel relatief lage prijzen) naar die van grotere tong (structureel relatief hogere prijzen).

Na enige tijd echter zal zonder extra inspanning de aanvoer van grotere tong, en daarmee de totale aanvoer, vrij aanzienlijk hoger kunnen worden (als wordt aangenomen dat de groei de natuurlijke sterfte overtreft).

Ondanks een lagere prijs zal de totale besomming daardoor hoger worden bij gelijke inspanning en kosten.

Beleidsinstrumenten die een beleid, gericht op economische verbeteringen, kunnen beïnvloeden zijn er tot nu toe niet geweest. Het zou een taak van groepen (of PO's?) kunnen zijn om een dergelijk beleid te ondersteunen. Dit heeft naast economische voordelen voor de sector het bijkomende voordeel dat de groepen (of PO's) zich meer geprononceerd opstellen, wat hun positie versterkt.

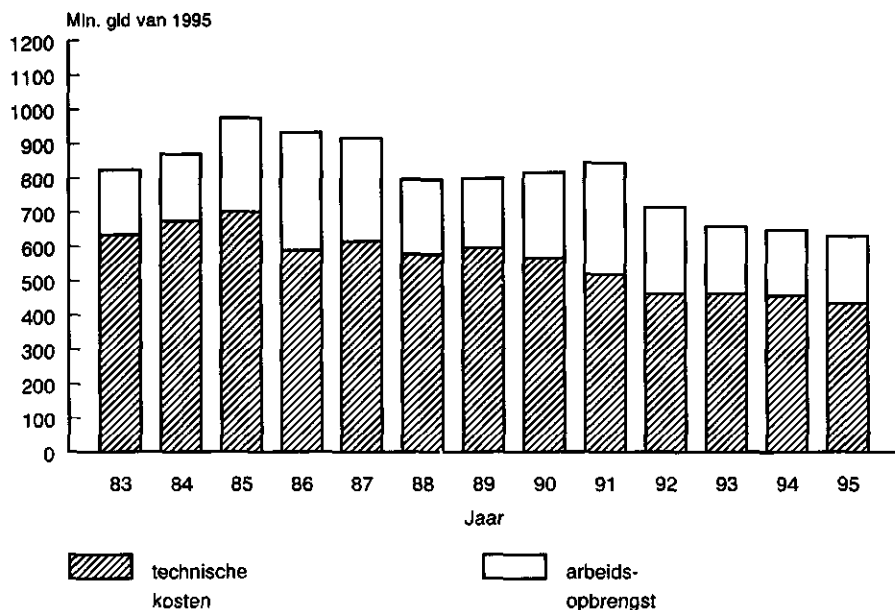
3.4 Wat is het effect van deelname geweest op de rentabiliteit van de vloot (ceteris paribus)?

3.4.1 Overzicht sectorresultaten

Figuur 3.6 geeft een indruk van het *verloop van de bedrijfsresultaten* in de kottector. Uit de cijfers blijkt dat na 1985 de reële (voor inflatie gecorrigeerde) besomming is gedaald (met een tijdelijke opleving in 1990 en 1991 als gevolg van goede visprijzen). De technische kosten daalden als gevolg van een kleinere vlootomvang, met een extra niveauvermindering na 1985 als gevolg van de lagere olieprijs. In 1993-1995 lag de totale arbeidsopbrengst (som loonbestanddelen plus nettoresultaat) op een lager niveau dan in de jaren daarvoor. In deze jaren werd gemiddeld rond de bedrijfseconomische nullijn gevangen, na enkele aanzienlijk betere jaren. Deze gang van zaken kan uiteraard niet alleen aan de instelling van het groepssysteem worden toegeschreven. Ook andere factoren hebben meegespeeld, waarvan genoemd kunnen worden:

- dalende visprijzen als gevolg van ontwikkelingen op de wereldmarkt;
- minder goede vangbaarheid van schol, zodat meer zeedagen (en dus kosten) noodzakelijk waren om de quota op te vissen, waarbij overigens in recente jaren het scholquotum niet is gevolgd;
- gunstige ontwikkeling van de olieprijsen.

Door de verkleining van de totale bemanning zijn de resultaten gemiddeld per opvarende relatief beter gebleven.



Figuur 3.6 Sectorresultaat kotters (mln. gld., guldens van 1995)

3.4.2 Inzet beter afgestemd op quota

Hiervoor is geconcludeerd dat door de verruimde onderlinge huur en verhuur van contingenten, plus de ruimere zeedagen binnen de groepen, de vlootinzet recentelijk minder ver is komen te liggen beneden het niveau dat voor de quota nodig was, met name in 1994 en 1995. Dat heeft een hogere besomming opgeleverd met daarnaast uiteraard hogere variabele kosten. Per saldo zou dat de sector 16 miljoen gulden hebben opgeleverd, daarbij afziend van positieve effecten in de toeleverende industrie en in de sector handel en verwerking. Daardoor heeft een opvarende gemiddeld op jaarbasis 5.000 gulden meer verdiend en is het totale nettoresultaat van de visserij van een dreigend verlies van 5 miljoen naar de nullijn getild.

3.4.3 Hogere visprijzen

Daarbij komt het *positieve effect (op de visprijzen)* van een duidelijk regelmatiger aanvoer (minder pieken en dalen). Dit effect heeft een positieve invloed opgeleverd op de inkomens van eveneens 5.000 gulden per opvarende en op het nettoresultaat van de sector van 10 miljoen gulden (zie punt 3.3.4).

3.4.4 Minder spreiding inkomens

De invloed van beheerssystemen op de ontwikkeling van rentabiliteit en inkomens in de visserijsector behelst niet alleen het algemene of gemiddelde niveau van die sector. Ook de *inkomensspreiding* binnen de sector is een belangrijk aspect van de beoordeling van het succes van deze systemen. Een maat voor die spreiding is de standaardafwijking van de inkomens. Het daarbij voor de hand liggende kengetal is de gemiddelde arbeidsopbrengst (de som van alle loonbestanddelen - deelloon, sociale lasten, proviand en andere emolumenten - en nettoresultaat, na aftrek van alle uitgegeven en toegerekende kosten, zoals loon eigenaars, afschrijving en rente op de totale investering, per opvarende). In wezen wordt daarbij dus het nettosaldo, na beloning van alle andere productiefactoren, toegerekend aan de factor arbeid.

Voor de kottbedrijven in de steekproef van LEI-DLO (25 tot 30% van de kottvloot) was de standaardafwijking van de arbeidsopbrengst per opvarende in de afgelopen jaren als volgt (omgerekend in guldens van 1995):

1988	52.000
1989	70.000
1990	74.000
1991	91.000
1992	64.000
1993	49.000
1994	53.000
1995	52.000

De inkomensspreiding blijkt in de eerste jaren na de intensivering van het beleid in 1987 aanzienlijk te zijn toegenomen. In 1992 echter werd de spreiding weer kleiner, met een nog verder gedaald niveau in 1993, 1994 en 1995. De combinatie van intensivering van het beleid en een inkrimpende vloot had dus aanvankelijk flink uiteenlopende inkomens tot gevolg, die in 1992 weer wat tot elkaar kwamen, waarschijnlijk door de toen reeds verruimde zeedagenregeling. In 1993 t/m 1995, de jaren waarin de "groepen" werkten, waren de inkomensverschillen nog lager. Dit duidt erop dat de groepen het proces van naar elkaar toegroeien van de inkomens heeft versterkt.

Het behoeft geen betoog dat een minder ver uiteenlopen van de inkomens de stabiliteit van de sector versterkt. Naarmate er relatief minder lage inkomens voorkomen is de kans dat in ongunstige jaren bedrijven op korte termijn in financiële problemen komen kleiner.

3.5 Welke invloed heeft de invoering van het systeem gehad op de economische situatie van de andere schakels in de keten, zoals de afslagen en de handel en de verwerking? Welke invloed hebben eventuele veranderingen in het aanvoerpatroon gehad op de capaciteitsbenutting van de handel en de verwerking, de prijsvorming en de importen?

3.5.1 Omzet visafslagen

De omzet van de afslagen is uiteraard positief beïnvloed door de in het groepssysteem ingestelde verplicht. Opgemerkt moet worden dat de afslagen naast de omzet van de onder Nederlandse vlag varende vloot ook een niet te verwaarlozen omzet van kotters onder buitenlandse vlag (meest zogenaamde omvlaggers) hebben gerealiseerd.

Daarnaast heeft een hogere benutting van de quota in de laatste jaren ook positief gewerkt. De prijsstijging door de geconstateerde grotere regemaat in de aanvoeren in de loop van het jaar heeft ook tot omzetstijging geleid. De aan de afslagen toekomende afslagrechten zijn door deze invloeden op jaarbasis met naar schatting 500.000 tot 600.000 gulden gestegen. Voorts heeft de regelmatigere aanvoer de afslagen efficiënter kunnen laten opereren met als belangrijkste factor lagere kosten.

3.5.2 Prijsvorming

In grote lijnen is vastgesteld dat de *prijsvorming op de afslagen* sinds het instellen van de groepen nauwelijks is veranderd. Gewijzigde aanvoerpatronen hebben binnen het reeds bekende kader van prijsflexibiliteiten de prijzen als voorheen beïnvloed. Een uitzondering daarop vormden de prijzen van tong, en wel de sorteringen grootmiddel en middel. In 1995 (gegevens t/m augustus) waren hiervan de prijzen aan de lage kant ten opzichte van de verwachte prijs op grond van het econometrisch model. Een nader onderzoek naar de oorzaken daarvan is nog niet verricht. Wellicht kan een oorzaak zijn de zeer grote aanvoer van kleine tong in 1994 die tot een verstoring van de verhoudingen tussen de aanvoeren in de diverse sorteringen in het daaropvolgende jaar heeft geleid. Gegevens van de laatste maanden van 1995 laten overigens een prijsherstel vermoeden.

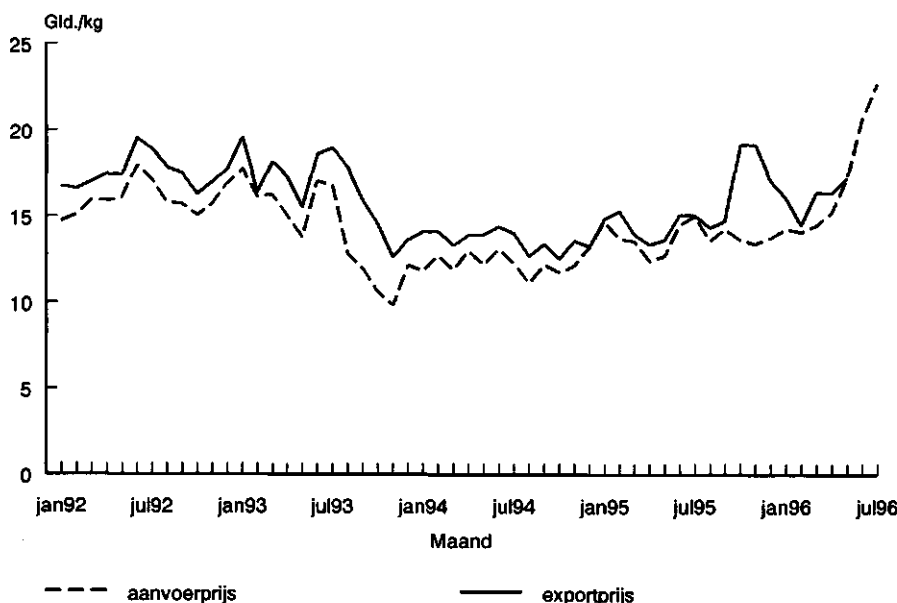
3.5.3 Handel en verwerking

Voor *handel en verwerking* hebben de verbeterde aanvoeromstandigheden (meer aanvoer, beter over het jaar verdeeld) uiteraard ook meer omzet opgeleverd. Relatieve verbeteringen van de prijzen op afslagniveau lopen (gegeven het door andere oorzaken lage prijsniveau) uiteraard parallel met relatief wat hogere afzetprijzen voor handel en verwerking, terwijl de grotere regemaat van de aanvoeren ook voordelen in de bedrijfsvoering (kostenniveau, efficiency) mogelijk hebben gemaakt. Er zijn geen gegevens beschikbaar om deze verbeteringen te kwantificeren. Opgemerkt wordt dat nog steeds export-

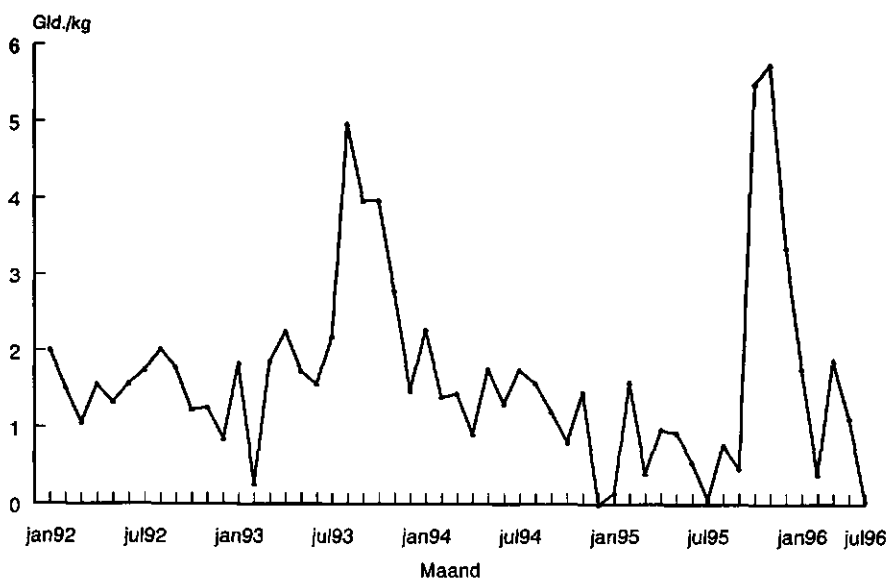
prijzen (van verse tong) en aanvoerprijzen parallel blijven lopen, wat niet verbazingwekkend is; zie figuur 3.7.

Een belangrijk aspect van het parallel lopen van aanvoer- en exportprijzen is uiteraard de (bruto) marge tussen beide prijzen. Figuur 3.8 geeft van die marge een indruk. Opvallend is in de eerste plaats het onregelmatige beeld in 1993. In het eerste jaar waarin de groepen werkten is met name in het najaar een forse uitschieter naar boven te zien. In 1994 echter blijken de marges een opvallend regelmatig verloop te vertonen, wellicht als gevolg van de eerder genoemde rust op het aanvoerfront en de toegenomen doorzichtigheid van de markt. In 1995 blijken de marges aanvankelijk onder druk te staan, naar de mening van deskundigen als gevolg van externe invloeden (wereldmarkt, wisselkoersen). In het najaar van 1995 werden de marges weer wat beter. Met betrekking tot de genoemde prijzen past overigens de opmerking dat een vergelijking tussen de gemiddelde aanvoerprijs van alle sorteringen en de gemiddelde uitvoerprijs van (verse) tong wellicht niet helemaal juist is. Er zijn geen gegevens bekend over de samenstelling van de (verse) uitvoer naar sortering. De verdeling van de sorteringen over verse export, diepvriesexport en binnenlands verbruik kan voorts uiteenlopen. Gegeven de nogal uiteenlopende prijzen van de sorteringen kan dit het beeld beïnvloeden.

Interviews met enkele handelaren en verwerkers hebben aan het licht gebracht dat ook binnen deze groep een positief beeld bestaat over de ontwikkelingen in de laatste jaren en in het bijzonder de werking van de groepen. Belangrijke elementen daarbij zijn de rust in de gehele sector en - mede als ge-



Figuur 3.7 Prijzen tong 1992-1996 (aanvoerprijs en exportprijs)



Figuur 3.8 Marge tongprijs 1992-1995 (marge tussen exportprijs en aanvoerprijs in gld./kg)

volg van de veilplicht - een doorzichtiger markt die handel en verwerking de mogelijkheid van een beter afgewogen bedrijfsvoering geeft.

Voor de sector handel en verwerking als geheel zullen de voordelen relatief van kleinere omvang zijn dan voor de (onder Nederlandse vlag varende) vloot. De activiteiten van handel en verwerking zijn gebaseerd op de aanvoeren van de Nederlandse vloot, maar ook op grondstofvoorziening uit de aanvoer van schepen onder buitenlandse vlag (waaronder de omvlaggers) en uit rechtstreekse importen. Deze laatstgenoemde grondstofbronnen zullen nauwelijks zijn beïnvloed door het groepssysteem.

Een bijkomend aspect is de bundeling van aanvoerders in PO's en groepen die het mogelijk hebben gemaakt centrale afspraken te maken om de aanvoeren tot op zekere hoogte aan te passen aan bijvoorbeeld bedrijfsvakanties. Ook dit kan bijdragen aan een efficiënter bedrijfsvoering.

3.5.4 Importen

Het is op grond van de beschikbare cijfers niet mogelijk de invloed van het groepssysteem op de *ontwikkeling van importen* te meten. De in de statistiek vermelde importen zijn in principe het totaal van rechtstreekse importen door handels- en verwerkingsbedrijven plus aanvoeren van onder buitenlandse vlag varende schepen (waaronder omvlaggers) op de Nederlandse afslagen. De

importen kunnen niet naar categorie worden gesplitst. In 1993 heeft zich een belangrijke verandering voorgedaan in de systematiek van de CBS-statistiek, met name als gevolg van het vervallen van de binnengrenzen in de EU. De cijfers over 1993 geven een aanzienlijke daling aan van het niveau van de geregistreerde importwaarde van (verse) tong (45%) en schol (32%) te zien, die zich in daarna slechts marginaal heeft hersteld. De indruk bestaat dat dit mede werd veroorzaakt door de genoemde wijziging van de systematiek van de gegevensverzameling. Daarbij bestaat het vermoeden dat dit met name de "buitenlandse" aanvoer op de afslagen betreft. Uit de sterke daling van de statistisch geregistreerde importen kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken.

In kwalitatieve zin kan worden opgemerkt dat de importen schol en tong betreffen van dezelfde visgronden als die van de Nederlandse vloot. Afgezien van beleidsmatige invloeden kan worden vermoed dat wat betreft schol de (ook voor buitenlandse vissers) moeilijker vangbaarheid remmend zal hebben gewerkt op de importen.

3.5.5 Exporten

De statistische cijfers over de *ontwikkeling van de exporten* van tong en schol kunnen ook zijn beïnvloed door de gewijzigde dataverzameling na 1992. De aanvoerwaarde van tong op de Nederlandse afslagen (van Nederlandse en buitenlandse schepen) is van 1992 tot 1994 met 7% gedaald. De uitvoerstatistiek laat echter een daling van de exportwaarde van tong zien van 28%. Deze cijfers zijn moeilijk met elkaar te rijmen, tenzij de marges van de groothandel zeer aanzienlijk zijn teruggelopen en/of aanzienlijke voorraden zijn aangelegd en/of de binnenlandse consumptie sprongsgewijs is gestegen.

Voor schol is tussen 1992 en 1994 de uitvoerwaarde met 2% gedaald, bij een 9% hogere aanvoerwaarde. Ook hier is dus een uiteenlopende ontwikkeling te zien, hoewel met veel kleinere verschillen.

Op grond van de gestelde vraagtekens is het niet goed mogelijk conclusies te trekken met betrekking tot de ontwikkeling van de exporten.

3.6 Zijn er nog andere economische ontwikkelingen als gevolg van de invoering van het systeem te benoemen?

3.6.1 Concurrentiepositie

De geconstateerde verbetering van niveau en spreiding van inkomens en dus van het weerstandsvermogen in de kottervisserij levert hoe dan ook een positief effect op voor de *internationale concurrentiepositie van de Nederlandse vloot*.

Voorts zal de verwerkende industrie een regelmatigere aanvoer op de Nederlandse afslagen ontmoeten. Dit zal een positieve invloed hebben gehad op de regelmaat in de bezettingsgraad van de verwerkende bedrijven, wat tot lagere kosten kan hebben geleid. Het positieve effect op de gemiddelde afslag-

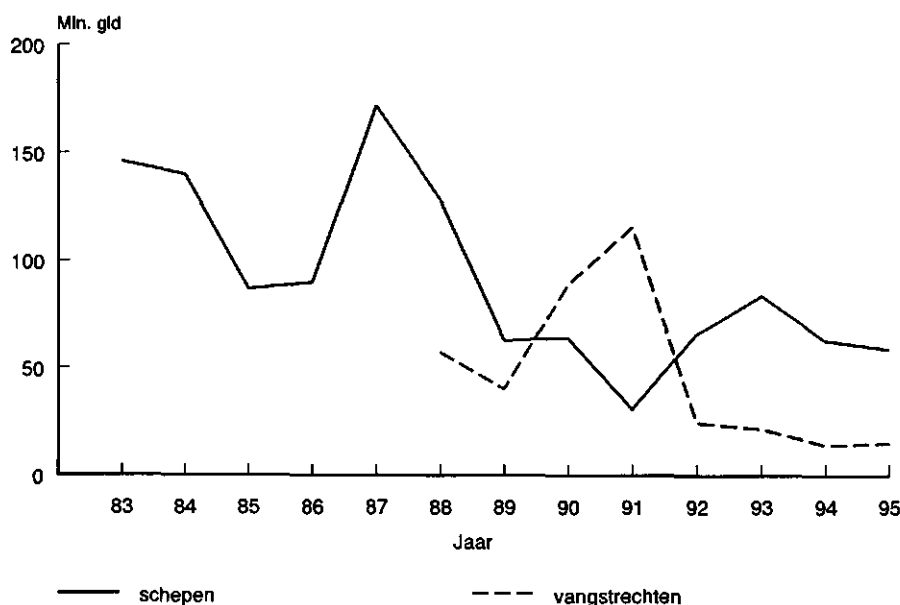
prijzen houdt uiteraard verband met de afzetprijzen van de verwerkende industrie. Daardoor heeft ook deze sector zijn *concurrentiepositie* kunnen verbeteren.

3.6.2 Investerings

De ontwikkelingen in de laatste jaren hebben invloed gehad op het *niveau van de investeringen* in de kottervisserij, zie figuur 3.9. De kleiner wordende vloot (sanering, omvlaggen) liet de investeringen in de vloot (schepen, motoren) dalen. De goede resultaten in 1991 en in wat mindere mate 1992 hebben na 1991 geleid tot een lichte opleving van de investeringen in schepen.

Een logische tegenhanger was aanvankelijk de toenemende investering in vangstrechten: op grote schaal zijn vangstrechten overgegaan van "wijkers" naar "blijvers". Niet alleen was het potentiële aanbod door het wegvallen van een aantal schepen groter, ook de gunstige resultaten in het begin van de negentiger jaren gaf financiële ruimte aan de vraagzijde. Het verscherpte beleid met betrekking tot het quotabeheer sinds 1987 (contingenten, zeedagen) werkte voorts ontmoedigend op investeringen in vangstcapaciteit doch werkte uitbreiding van de vangstrechten per schip in de hand.

Na 1991 consolideerde de vlootomvang zich in grote lijnen, waardoor het aanbod van vangstrechten van "wijkers" opdroogde. Daardoor verminderden de investeringen in vangstrechten reeds in 1992 in sterke mate. Parallel aan de nog steeds weinig veranderende vloot in 1993-1995 bleef het niveau van deze investeringen in deze jaren ook relatief laag.



Figuur 3.9 Investerings 1983-1995 (schepen en vangstrechten, mln. gld.)

3.6.3 Investerings in quota

Ook enkele gegevens over het verloop van *prijzen van overgedragen tong- en scholcontingenten* bevestigen het hierboven genoemde beeld. De prijzen lagen in 1991 en 1992 op een hoog niveau: voor tong en schol respectievelijk f 92,50 en f 11,- per kilogram. Nadat de vraag in belangrijke mate was bevredigd daalden deze prijzen in 1993 en 1994 tot f 60,- en f 6,- per kilogram. De relatief grotere daling van de prijs van scholcontingenten had voorts ongetwijfeld te maken met het moeilijk opvissen van de quota van die vissoort.

Het waargenomen prijsniveau is in belangrijke mate gestoeld op de vraag vanuit bedrijven die hun bestaande vangstrechten wilden uitbreiden. De uitbating van deze (extra) contingenten leidt tot een kasstroom als het verschil tussen de extra besomming en alleen de extra (variabele) kosten, met daardoor een vrij korte terugverdienperiode. Voor enkele belangrijke groepen kotters kan de gemiddelde terugverdienperiode worden berekend. Rekening houdend met een vergoeding van het eigen vermogen van 8% is die te ramen op:

261-300 pk	Noord	15 jaar
	Zuid	12 jaar
1.501-2.000 pk	Noord	9 jaar
	Zuid	9 jaar
Boven 2.000 pk	Noord	9 jaar
	Zuid	10 jaar

De terugverdienperiode blijkt relatief kort te zijn, zeker met het oog op de praktisch permanent te achten "levensduur" van vangstrechten, in welke vorm dan ook. Alleen de groep kotters van 261-300 pk (Eurokotters) heeft wat meer moeite met het terugverdienen van extra aankopen van contingenten.

Het opbouwen van een bedrijf vanuit het niets, waarbij de volledige contingenten moeten worden gekocht, is bij de genoemde prijzen van contingenten echter geen haalbare zaak. Binnen een aldus beschermde bedrijfstak hebben daardoor nieuwkomers zeer weinig kansen.

3.6.4 Groter weerstandsvermogen

Door de positieve effecten op het weerstandsvermogen is, voor de sector als geheel en waarschijnlijk voor een groot aantal kotters afzonderlijk, de *bedrijfscontinuïteit* beter gewaarborgd dan zonder de instelling van de groepen het geval zou zijn.

4. EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

4.1 Geef, mede op basis van de antwoorden op de onder 1-3 genoemde vragen, aan in hoeverre de eigen verantwoordelijkheid van de sector in de afgelopen jaren is veranderd. Betrek hierbij onder andere het sanctiebeleid, eigen controle, sociale controle, privaatrechtelijke regelgeving, medebepaling van het beleid

Naar de mening van vele deskundigen, onder meer onderschreven door functionarissen van de AID, is de eigen verantwoordelijkheid van de sector vooral in de laatste jaren toegenomen. Door een intensivering van controles en sancties heeft de sector reeds vanaf 1985 geleidelijk de visserij beter aangepast aan de vangstrechten. Dit heeft bijgedragen aan een wijziging van normen en mentaliteit in gunstige zin. Het vissen binnen de groepen heeft dit proces versterkt. Een en ander heeft een klimaat geschapen waarin de eigen verantwoordelijkheid geleidelijk tot enige ontwikkeling is gekomen.

Onderzoek heeft uitgewezen dat eigen verantwoordelijkheid en zelfcontrole echter nog in de kinderschoenen staan. Verwacht mag worden, nu "het klimaat" een gunstige evolutie heeft doorgemaakt, dat in de komende jaren deze elementen een grotere plaats gaan innemen.

Gezien de korte tijd sinds de vorming van de groepen kan men met deze ontwikkeling tevreden zijn. Opgemerkt moet worden dat de groepen zich tot nu toe praktisch uitsluitend bezig hebben gehouden met de implementatie van het beheersbeleid ten aanzien van de vangsten (quota en contingenten) en de vlootinzet (zeedagen). De tijd was nog niet rijp voor verdergaande taken, zoals bijvoorbeeld in de richting van een (mede)beheer van de visserijcapaciteit (schepen en motorvermogen). Een dergelijk stuk medebeheer is wellicht in de toekomst denkbaar, maar dan moeten ook de taken en verantwoordelijkheden van de groepen nader worden omschreven. Binnen de huidige regelingen is in een en ander (nog) niet voorzien.

Er zijn overigens discussies gaande omtrent de invloed van omgevingsvariabelen op het beheersklimaat. Het is duidelijk dat op het moment dat de groepen in werking werden gesteld enkele factoren de gang van zaken gunstig hebben beïnvloed. Genoemd kunnen worden:

- de kottervisserij had enkele economisch gunstige jaren (1991 en 1992) achter de rug;
- de vangstcapaciteit van de onder Nederlandse vlag varende (en dus op de Nederlandse quota vissende) vloot was geleidelijk afgenomen als gevolg van enerzijds saneringsmaatregelen en anderzijds het onder de vlag van andere EU-lidstaten brengen van een aantal schepen;

- de vangstrechten waren daardoor op een kleiner aantal schepen geconcentreerd, wat uiteraard de gemiddelde omvang van de vangstrechten per schip gunstig heeft beïnvloed;
- bovendien waren (ten opzichte van de vangstcapaciteit) de beschikbare vangstrechten in enkele gevallen (schol, rondvis) aan de ruime kant zodat het gevaar van overschrijding van de quota c.q. contingenten klein was. Dit heeft ertoe geleid dat binnen de groepen het gevaar voor uitwassen zoals die een decennium geleden nog voorkwamen niet of nauwelijks bestond.

Vastgesteld moet worden dat de kottervloot thans geconfronteerd wordt met minder gunstige omgevingsvariabelen: de quota zijn in het algemeen verkrappt en het prijsniveau van vis ligt onder druk. De vraag werpt zich op of deze omstandigheden kunnen leiden tot stressverschijnselen die de eigen verantwoordelijkheid ondermijnen. Reeds in 1995 zijn vangstrechten verminderd wat zoals bekend tot levendige discussies heeft geleid. Het jaar kon echter uiteindelijk zonder noemenswaardige problemen worden afgesloten. De huidige (1996) quotavoorstellen gaan nog verder en ook nu zijn de discussies niet van de lucht. Het is uiteraard nog te vroeg om vast te stellen in hoeverre het systeem daardoor op de proef wordt gesteld. De lering die de sector uit de gang van zaken in 1995 heeft kunnen trekken zal daarbij positief kunnen werken.

Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat *elk beheerssysteem* dat wordt geconfronteerd met aanzienlijke discrepanties tussen vangstcapaciteit en vangstmogelijkheden (quota) sterk op de proef zal worden gesteld. Het huidige groepensysteem heeft daarbij een aantal beheerstechnische en zeker economische voordelen die de problemen voor een belangrijk deel afzwakken. Bovendien kan het klimaat voor de "blijvers" worden verbeterd door de thans (februari 1996) door de overheid beschikbaar gestelde gelden à 46 miljoen gulden, aan te wenden voor nader overeen te komen maatregelen ter ondersteuning van een beperking van de vangstcapaciteit of de inzet daarvan.

4.2 Welke rol hebben LNV (AID, Directie Visserijen) en het Produktschap Vis in het geheel gespeeld gedurende de afgelopen jaren?

De Directie Visserij van het Ministerie van LNV heeft een centrale rol in het bewaken van de nationale quota. Daarnaast kent dit ministerie, onder meer, een groepscontingent toe aan de groepen op basis van door het Produktschap Vis goedgekeurde visplannen. Het ministerie heeft voorts een aantal beheersmaatregelen ter beschikking (het stilleggen van de visserij per groep als een groepscontingent is volgevisd en kortingen op de contingenten binnen een groep - in een volgend jaar - bij overschrijding van een groepscontingent). In de jaren 1993 t/m 1995 behoeft genoemde Directie niet tot dergelijke maatregelen over te gaan (zie ook het overzicht met betrekking tot de benutting van de quota, punt 2.1). De effectiviteit van deze maatregelen is uiteraard afhankelijk van een goede werking van informatiekkanalen naar het ministerie. Deze informatie dient vanuit de groepen te komen via het Produktschap Vis.

Daarnaast wordt door met Ministerie van LNV de vervulling van de nationale quota gecontroleerd door middel van het EU-logboekstelsel, waarvan de registratie plaats heeft in de VIRIS-bestanden. De resultaten van de informatievoorziening in de jaren 1993 t/m 1995 gaven geen aanleiding aan deze goede werking te twifelen. Uiteraard was een belangrijke factor daarbij de verplichting en de daarbijbehorende registratiefunctie van de visafslagen.

De AID van datzelfde ministerie heeft bij zijn publieke controletaak tevens de controle op private regelingen betrokken in de vorm van een signalering van onregelmatigheden en rapportering daarvan aan groepsbesturen en Produktschap Vis. Het is de vraag in hoeverre deze taken geleidelijk naar de groepsbesturen (of het Produktschap Vis?) kunnen worden overgeheveld. Zolang dat niet het geval is blijft een intensieve inzet van de AID nodig; in de nog betrekkelijk korte tijd sinds het instellen van de groepen werd een overheveling van enige betekenis dan ook nog niet verwacht. Daarbij zal er meer klaarheid moeten komen over de afbakening van de verantwoordelijkheden van publiek en privaat domein.

Het Produktschap Vis heeft een rol bij de benoeming van voorzitters en het voeren van het secretariaat van de groepen. Ook heeft het Produktschap Vis de taak de visplannen van de groepen goed te keuren. Eerst na deze goedkeuring worden door de Directie Visserij van het Ministerie van LNV groepscontingenten toegekend. Het produktschap heeft voorts een coördinerende rol gespeeld, voor welke taak aanvankelijk een speciale functionaris werd aangesteld. Deze rol is vooral belangrijk geweest in het overleg met de AID en Directie Visserij. In dit overleg zijn ook zaken van algemene bestuurlijke aard betrokken, zoals bestaande risico's in de (administratieve) organisatie van afslagen, visstromen en dergelijke. In het algemeen heeft deze organisatie goed gewerkt. In een enkel geval hebben zich problemen voorgedaan (de Vlissingen-affaire in 1994).

4.3 Was de structuur van het systeem geschikt voor uitvoering van de afspraken (groepen/PO's/voorzitters/secretarissen)?

De structuur van het systeem heeft positief bijgedragen aan de uitvoering van de afspraken. De grote meerwaarde van het Biesheuvelstelsel moet worden gezocht op het gebied van het "beheer". Er kan dan ook worden gesproken van een meer "beheerste visserij" (zie bijlage 2). Een van de aantrekkelijke punten binnen het systeem is de flexibiliteit binnen de groepen. Die maakt het de groepen mogelijk in perioden met bijvoorbeeld spanning tussen vlootinzet en vangstrechten door een individuele benadering van de leden deze spanning op te heffen. Het behoeft geen betoog dat de economische voordelen van het systeem daarbij een belangrijke rol spelen.

De indruk bestaat dat de organisatie van het systeem in grote lijnen sluitend was, waarbij de coördinerende en administratieve rol van het Produktschap Vis de taken van voorzitters en secretarissen heeft vergemakkelijkt. Enigszins problematisch is het verschijnsel dat, hoewel een PO en de daaronder ressorterende groep(en) formeel verschillend zijn georganiseerd, in de praktijk

vissers zich vaak niet steeds goed bewust zijn van dit onderscheid. Dit leidt wel eens tot verwarring over taken en verantwoordelijkheden van groepen c.q. PO's. Afgewogen zou moeten worden in hoeverre deze nadelen opwegen tegen de voordelen van, binnen PO-verband opererende, afzonderlijke Biesheuvelgroepen (bijvoorbeeld onafhankelijke voorzitters, buiten de kring van de "gevestigde orde" in de PO's).

Binnen de gekozen structuur kon voorts een belangrijk hulpmiddel, de verplicht, worden georganiseerd, waarvoor op publiekrechtelijk niveau niet is gekozen. Deze verplicht heeft aanzienlijk bijgedragen aan de doorzichtigheid van de visstromen, met daarnaast een gunstig effect op de visprijzen. Een en ander staat of valt met een betrouwbare administratieve organisatie op de afslagen. De groepsvorming heeft geleid tot overleg met als gevolg een duidelijke verbetering van de administratieve communicatie tussen afslagen en groepsbesturen.

De nog bestaande vage begrenzing tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aspecten van het beleid staat overigens nog ter discussie. Dit heeft zowel betrekking op de juridische grondslag als op het dooreenlopen van controlebevoegdheden en sanctionering.

Aanbevolen wordt (zie bijlagen 2 en 3) om de organisatie en de regelgeving meer op deze problematiek toe te spitsen.

4.4 Bood de nationale regelgeving voldoende zekerheid voor naleving van de gemaakte afspraken en was er mogelijkheid tot het opleggen van tussentijdse sancties?

Over deze aspecten zijn nog geen eenduidige conclusies te trekken. Tussen verschillende deskundigen zijn dienaangaande de discussies nog gaande. Hieronder wordt ingegaan op bijdragen in de meningsvorming van enkele deskundigen.

De hier volgende conclusies zijn van de hand van medewerkers van de Universiteit Utrecht (Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie, mw. mr. A.J. Berg e.a.; zie bijlage 2).

De nationale regelgeving biedt onvoldoende zekerheid voor de naleving van de gemaakte afspraken. Biesheuvelsancties staan op gespannen voet met artikel 5 Wet op de Economische Delicten (WED). Het bestaan van een formeel wettelijke basis zou de vraag naar de verenigbaarheid met artikel 5 WED oplossen. Gezien de bestaande inpassing in de publiekrechtelijke regelgevingstructuur (Regeling Contingentering Tong en Schol en Kabeljauw en Wijting) kan gesteld worden dat die basis met betrekking tot de Biesheuvelgroepen als zodanig reeds aanwezig is. Desalniettemin is, gelet op het punitieve karakter van de Biesheuveltuchtsancties, een meer expliciete wettelijke vormgeving wenselijk. Een regeling die onder meer een einde kan maken aan een aantal overlapingsproblemen zoals het probleem van de dubbele sanctionering. Concrete oplossingen zijn inbedding in het systeem van het wettelijk geregelde economisch tuchtrecht dan wel in het PBO-tuchtrecht. Dit betekent geenszins een volledige wettelijke regeling met betrekking tot Biesheuvelcontroles -en sanc-

ties. Het economisch beheer blijft bij de groepen die ook verantwoordelijk blijven voor de sanctionering van Biesheuveltuchtfeiten (via een systeem van wettelijk geregeld tuchtrecht). Van belang is evenwel dat er wettelijke randvoorwaarden worden gecreëerd, zodat een aantal rechtsstatelijke beginselen zullen worden gewaarborgd. De aansluitingsplicht van de betrokkenen dient in dit verband nader bestudeerd te worden.

Een wettelijk kader betreffende de processuele kant van het Biesheuvelstelsel, met name de lik-op-stukprocedure, is ingevolge artikel 113 lid 2 Grondwet wellicht niet verplicht, maar uit rechtszekerheidsoogpunt wel wenselijk. Dit geldt ook voor de toetsing van de beslissingen van de groepsbesturen in hoger beroep door de Stichting Arbitrage Zeevisserij. Een voordeel van een wettelijk kader in dit verband is dat het onduidelijkheden over de kwaliteit van de arbitrale rechtsgang aanzienlijk zal terugbrengen en zo zal resulteren in meer rechtszekerheid. Daarnaast kan een wettelijk kader leiden tot vermindering van het aantal bij de civiele rechter ingestelde vorderingen, wat de geloofwaardigheid van het systeem ten goede zal komen. Meer in het algemeen tenslotte is een wettelijk kader met betrekking tot handhaving van de Biesheuvelregelgeving noodzakelijk omdat de overheid uiteindelijk de verantwoordelijk draagt, ook jegens de Europese Gemeenschap (EG), voor het slagen van het systeem.

Ook wat betreft de verenigbaarheid van het Biesheuvelstelsel met internationale regelgeving en daaruit voortvloeiende rechtswaarborgen, zijn er een aantal knelpunten. Een eerste opmerking betreft het EG Verdrag. De Stichting Arbitrage Zeevisserij is géén rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het EG Verdrag. Dit betekent dat met betrekking tot EG rechtelijke vragen die in een procedure aan de orde mochten komen, Biesheuvelarbiters niet verwijzingsbevoegd zijn. Een volgend knelpunt betreft de verenigbaarheid met de Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). De vraag of de rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM toepassing zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zal bij beantwoording enerzijds letten op de positie die de vissers innemen als afgebakende groep, anderzijds aandacht besteden aan de mate waarin een publiekrechtelijk kader aanwezig is, mede in het licht van de punitieve aard van enkele tuchtsancties. Gelet op artikel 6 EVRM, voldoet het systeem van Biesheuvelarbitrage niet aan de eisen voor een behoorlijke rechtspraak.

Een nadeel van het Biesheuvelstelsel is het ontbreken van sturingsmogelijkheden indien groepsbesturen de groepsregels niet naleven. De overheid kan weliswaar de uiteindelijke goedkeuring aan een visplan onthouden, maar er bestaat geen mogelijkheid tot tussentijdse sturing. Ook kunnen groepen niet tussentijds worden ontbonden. Tussentijdse sturingsmogelijkheden kunnen, zonder het systeem ingrijpend aan te tasten, worden opgenomen in de Regeling contingentering tong en schol en in de Regeling Kabeljauw en Wijting. Ook de mogelijkheid tot tussentijdse sturing door het Produktschap Vis is een optie. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij het wettelijk PBO-systeem. Er zouden bepalingen kunnen komen met betrekking tot door het Produktschap te nemen tussentijdse sancties bij niet-naleving van de veiligheidsplicht.

Daarnaast kunnen meningen van deskundigen van het Ministerie van Justitie (mr. W.L. Borst et al.) worden gesteld. Daarin wordt betwijfeld of de Biesheuvelsancties op gespannen voet staan met artikel 5 van de WED. Als de Biesheuvelsancties inderdaad privaatrechtelijke sancties zijn, dan vallen zij als zodanig buiten het bereik van de tuchtrechtelijke maatregelen waar artikel 5 WED op doelt. Voor een uiteenzetting van de (historisch bepaalde) strekking van het artikel wordt verwezen naar het boek van F. Hollander: *De Wet op de economische delicten* (Arnhem 1952), pp. 37-40.

In het verlengde daarvan wordt opgemerkt dat een wettelijke regeling van het systeem (in Utrecht "wenselijk" dan wel "noodzakelijk" genoemd) er onvermijdelijk toe zal leiden dat er een onheldere vermenging van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke elementen ontstaat: naarmate er meer wettelijk wordt geregeld, wordt het onduidelijker waar het privaatrecht ophoudt en het publiekrecht begint. Dit wordt niet alleen wetssystematisch ongewenst geacht, maar zou ook licht tot praktische spanningen en problemen (bijvoorbeeld op het punt van de rechtsbescherming) kunnen leiden.

De mening dat de Biesheuvelarbitrage niet aan de eisen van een behoorlijke rechtspleging conform artikel 6 EVRM voldoet wordt ook gerelativeerd. Naar het zich laat aanzien zou het systeem van de Biesheuvelarbitrage voldoen aan de gebruikelijke kenmerken van arbitrage. En daar zou in het licht van artikel 6 niets mis mee zijn. Op zodanige arbitrage zijn de bepalingen uit het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (eerste titel van het vierde boek: artikelen 1020-1073) van toepassing.

Voorts wordt ingegaan op een pleidooi voor het creëren van sturingsmogelijkheden ten aanzien van groepsbesturen. Opgemerkt wordt dat het Biesheuvelsysteem nu juist was bedoeld als een vrijwillig systeem. Het creëren van sturingsmogelijkheden "van hogerhand" doet afbreuk aan de vrijwilligheid en ondergraaft dus het systeem ten principale. Men kan - met andere woorden - niet het Biesheuvelsysteem handhaven en tegelijk (meer) sturingsmogelijkheden inbouwen.

Tenslotte wordt ingegaan op een van de aanbevelingen uit de rapportage van de Werkgroep Sanctionering (Ministerie van LNV en Produktschap Vis). Deze hield in "dat de expertise van de AID wordt "ingehuurd" door de groepen". Er zou geen sprake kunnen zijn van het "inhuren" van capaciteit bij de AID door een (privaatrechtelijk) groepsbestuur om toe te zien op de naleving van de regels in het kader van het Biesheuvelsysteem. Publiekrechtelijke diensten, belast met controle en/of opsporing, dienen geen capaciteit te "verhuren" aan privaatrechtelijke organisaties. Er wordt - ter adstructie van dit standpunt - onder meer gewezen op het standpunt van de regering met betrekking tot het doorberekenen van politiekosten. Bovendien zou het inhuren van AID-capaciteit door de groepen leiden tot een vermenging van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke elementen en daarmee tot onhelderheid.

Als alternatief wordt gewezen op de mogelijkheid voor groepsbesturen om een beroep te doen op de diensten van particuliere beveiligingsbureaus. In het verleden is daar al door de AID gebruik van gemaakt. Dergelijke bureaus zouden heel goed in korte tijd de noodzakelijke expertise kunnen opbouwen.

5. CONCLUSIES

- Het groepensysteem, georganiseerd binnen een stelsel van Producenten Organisaties (PO's), heeft positief bijgedragen aan de naleving van de quoteringsregels. De quota, individueel, groepsgewijs en nationaal, zijn niet overschreden. De (privaatrechtelijke) verplichting en de visplannen hebben daaraan bijgedragen. Er is dan ook een vermindering van de controle-inspanning geweest.
- Er is sprake van een praktisch maximale participatiegraad van de vissers, waarbij de economische voordelen de grootste aantrekkingskracht hadden.
- De omvang van de vloot heeft zich gestabiliseerd. De inzet van de vloot (zeedagen) is toegenomen binnen een verruimde zeedagenregeling (om bij de moeilijker vangbare quota toch zoveel mogelijk daarvan op te vissen), doch bleef beneden het maximaal voor het opvissen van de quota vereiste niveau.
- De verruimde mogelijkheden voor onderlinge huur/verhuur van contingenten hebben tot een maximale benutting van de quota geleid. Bovendien heeft dit geleid tot een regelmatigere verdeling van de aanvoeren over het jaar. Een en ander had gunstige economische effecten, zowel wat betreft het niveau van de inkomens als op een verkleining van de onderlinge verschillen. De, al voor de totstandkoming van de groepen ingestelde, verruiming van het aantal zeedagen heeft dit mede mogelijk gemaakt.
- Het vertrouwen dat de visserijsector in het groepensysteem heeft, zal in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de positieve uitkomsten.
- Deze factoren hebben ook de omvang en de regelmaat van de omzetten op de afslagen en op de sector handel en verwerking verbeterd.
- Het daarmee bereikte financiële weerstandsvermogen in de kottersector is waarschijnlijk sterker dan in andere beheerssystemen mogelijk zou zijn. Dit heeft de internationale concurrentiepositie van visserij en verwerken-de sector relatief verbeterd. De kansen om het hoofd te bieden aan sterke schommelingen in de jaarlijkse quota zijn daardoor waarschijnlijk ook groter dan in andere denkbare beheerssystemen.
- De groepen (of de bijbehorende PO's) hebben echter (nog) niet alle beschikbare kansen gegrepen om het economisch resultaat verder te verbeteren. Hier liggen in de toekomst nog mogelijkheden.
- Het omvormen van de traditioneel individualistische (economische) instelling van de vissers naar een meer groepsgerichte benadering, met het accent op "eigen verantwoordelijkheid", is slechts ten dele op gang gekomen. Het onderscheid (en eventuele overlappingsen) tussen publiekrecht-

telijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden hebben daarbij een rol gespeeld.

- Mede daardoor zijn de inbreng van de AID in de controle en van de rechterlijke macht in het sanctiebeleid nog relatief groot. De historie van het Biesheuvelsysteem is echter nog te kort om in dit verband hoge verwachtingen te koesteren. Geleidelijk zou moeten worden gestreefd naar een infrastructuur die privaatrechtelijke controle en sanctionering beter mogelijk maakt.
- De inbedding van het systeem in de nationale rechtsregels (en die van de EU) vereist dan ook aandacht. Over de juridische inbedding zijn de discussies echter nog in volle gang.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Notitie AID over controle en sancties

Controle-inspanning AID visserijgeneraal	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Aantal mensjaren	100	101	86	75	71	58*
Aantal controles	15.665	15.871	17.404	12.290	8.913	5.474*
Aantal processen-verbaal	1.208	1.097	648	739	484	300*
Aantal waarschuwingen	50	110	170	245	135	111*
Controle-inspanning AID aanlandingen/vangstregistratie	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Fysieke controles		11.728	8.760	7.680	4.033	2.023*
Aantal processen-verbaal	527	378	216	352	104	48*
Aantal waarschuwingen	13	29	65	155	49	47*
Overtredingen/onregel- matigheden veilplicht				1993	1994	1995*
Gemeld door AID				46	26	6
(AID-onderzoek Vlissingen)					(108)	
Gemeld door Produktschap				3	4	1
Gemeld door "Biesheuvelgroepen"				-	4	1
Gemeld door afslagpersoneel				-	2	1
<i>Privaatrechtelijke sancties</i>						
Aantal opgelegde sancties (AID-onderzoek Vlissingen)		16		16		1
				(zie spec. rapportage Prod. Vis)		
Geen sanctie opgelegd		33		16		5
Hoogste sanctie	f 5.000,-			f 6.420,-		f 5.000,-
Laagste sanctie	f 5.000,-			f 5.000,-		f 5.000,-
Gemiddelde opgelegde sanctie	f 5.000,-			f 5.089,-		f 5.000,-
Arbitragezaken	5			-		-
Boete ongedaan door arbitrage	1			-		-
Boete teruggedraaid vanwege dubbele straf (privaat/publiek)		-		2		-

*) Periode 01.01.1995 t/m 30.09.95.

"Eigen" controle Biesheuvelstelsel

Met betrekking tot de "eigen" controle heeft de AID het volgende waargenomen:

- er is (nog) geen sprake van een controlesystematiek of -strategie;
- groepsbesturen sturen en handelen qua beheer indachtig het groepsvisplan;
- er is (nog) geen draagvlak voor het organiseren van "eigen" controle; de AID wordt in dit verband onmisbaar geacht (conclusie conferentie "Samenwerking in Beheer");

- de bij de visserij betrokken partijen zijn door het Produktschap Vis gevraagd waargenomen onregelmatigheden te melden (zie voor meldingen kopje overtredingen/onregelmatigheden verplicht);
- vooral in aanvang werd inconsequent omgegaan met ontheffingen en kleine hoeveelheden in relatie tot het zogenaamde "braadje";
- sommige bestuursleden begeven zich ter controle op de werkvloer;
- leden van de ene groep kijken naar de praktijk bij andere groepen om te verkennen welke "privileges" andere groepen te bieden hebben.

Sociale controle + (beroepsmatige) aanwezigheid op werkvloer

Aard en omvang van sociale controle binnen het "Biesheuvelstelsel" is niet helder te duiden. Naar onze waarneming is ze nog (erg) beperkt. Het zijn vooral: de contacten en gesprekken binnen de groepen en over de groepen heen; voorzichtige verhelderingsvragen terzake collegae aan het bestuur; (voorzichtige) duidingen vanuit het bestuur op ongewenst gedrag.

Publiekrechtelijke sancties

De door rechters opgelegde sancties variëren nogal. Voor een deel zijn ze lager dan de in het handhavingsbeleid visserij geformuleerde richtlijnen; voor een deel zijn ze hoger. Teneinde een eenduidig beeld te verschaffen zijn sanctie-richtlijnen vastgesteld voor officieren van Justitie, conform het handhavingsbeleid visserij (voorzover in dit verband van toepassing). Bij grote bedrijven, ernstige overtredingen, onrechtmatig genoten voordeel dat uitgaat boven het tarief en recidive kan een hoger tarief geïndiceerd zijn. Bij recidive is tevens in veel gevallen sprake van overtreding van een voorlopige maatregel ex artikel 28 van de Wet op de Economische delicten.

schenen Structuurnota Zeeën Kustvisserij, waarin wordt gesproken van de "overheid op afstand" 1). De term zelfregulering komt vaak voor in de discussie over het afstoten van overheidstaken. In sommige gevallen wordt deze term verward met privaatrechtelijke handhaving door overheid, de zogenaamde decentralisatie. Bij zelfregulering in deze rapportage gaat het om minder overheidsturing en meer betrokkenheid van de betrokken sectoren. Er zijn verschillende definities van het begrip zelfregulering. In het algemeen wordt met zelfregulering bedoeld: het verschijnsel dat de opstelling van regels, de uitvoering en de controle daarvan (mede) geschiedt door vertegenwoordigers van degenen die de regels moeten naleven. De positie die de overheid inneemt bij "zelfregulering", kent vele varianten. Aldus kunnen worden onderscheiden: vrije zelfregulering, vervangende zelfregulering, geconditioneerde zelfregulering en "convenanten" 2). Bij vrije zelfregulering is aan de overheid in het geheel geen rol meer toebedacht.

Regulering met betrekking tot het Europese zeevisserijbeleid vindt plaats in de drie-geleding Europese overheid, nationale overheid en norm-adressaten. Dit houdt in dat er een combinatie bestaat van wettelijke of geconditioneerde zelfregulering aangevuld met elementen van vervangende zelfregulering. Dit betekent dat er randvoorwaarden bestaan, zowel wat betreft de te gebruiken middelen als het te bereiken resultaat. Deze randvoorwaarden zijn soms, maar niet altijd, neergelegd in wettelijke regels. Wat betreft de eisen op Europees niveau die aan het nationale visserijbeleid gesteld worden, is er sprake van wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarbij de rol van de Europese regelgever een complementaire is (Europese regelgever stelt basisnormen vast en uitwerking en handhaving ligt bij de lidstaten).

1.3 Zelfbeheer en zelfhandhaving

De term zelfregulering omvat het zelfbeheer (uitvoering berust in belangrijke mate bij degenen die de regels moeten naleven) en zelfhandhaving (controle en sanctiëring geschiedt door degenen die regels moeten naleven). Wat betreft de *beheersfunctie* van het Biesheuvelstelsel in de verhouding nationale overheid/individuele vissers zou men kunnen spreken van een wettelijk geconditioneerde normstelling. Het systeem van beheer van de individuele vangstrechten is namelijk gebaseerd op nationale vangstquota en zeedagen die door de overheid worden toegekend. Wat betreft de *handhavingsfunctie* is het Biesheuvelsysteem veeleer een stelsel van *vervangende* zelfregulering waarbij de overheid de initiatieven in belangrijke mate aan de belanghebbenden laat. De overheid vervult een reservefunctie. Deze stok achter de deur functie is langzamerhand verder ingevuld door de uitbreiding van het publiekrechtelijke toezicht (met name AID-controle) over de groepsvorming. Bovendien beschikt de overheid nog over een "stok achter de deur": bij niet naleving van de groepsregels kan de overheid goedkeuring aan een visplan onthouden. Wat betreft zelfregulering in het algemeen wordt in de Nota Zicht op Wetgeving de voorkeur gegeven aan het bestaan van een wettelijk kader, met de mogelijkheid van controle achteraf (geconditioneerde zelfregulering). Uitgangspunt hierbij is dat door het afstemmen van wetgeving op structurele en culturele kenmerken van maatschappelijke sectoren, een beter evenwicht tussen overheid en samenleving mogelijk wordt.

-
- 1) Structuurnota Zee- en kustvisserij 1993 "Vissen Naar evenwicht", pagina 33.
 - 2) Geelhoed (1993), pagina 50.

Bij het uitoefenen van toezicht op het functioneren van het Biesheuvelstelsel zal een onderverdeling worden gemaakt in taken en bevoegdheden op het gebied van het beheer enerzijds en taken en bevoegdheden wat betreft de zelfhandhaving (controle- en sanctiebevoegdheden) anderzijds. De verschillende taken en bevoegdheden zullen allereerst schematisch worden weergegeven (schema I). Omwille van de duidelijkheid wordt de van toepassing zijnde regelgeving in schema II herhaald. Ook is de positie van de Biesheuvelgroepen in schema gebracht.

1.3.1 Beheer

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Primaire taak van het Ministerie van LNV is het bewaken van de nationale quota. Wat betreft het Biesheuvelstelsel is deze taak uitgewerkt in een aantal concrete beheerstaken. Aldus houdt LNV toezicht op het systeem via de maandelijkse rapporten van het Produktschap. Het ministerie geeft jaarlijks goedkeuring aan de visplannen. Bij overtreding van de groepscontingenten staat het Ministerie van LNV een aantal beheersmaatregelen ter beschikking, bestaande uit: een kortingsregeling bij overschrijding van het groeps- dan wel het individuele contingent en een korting bij overtreding van de zeedagenregeling 1).

Produktschap Vis

Taken en bevoegdheden van het Produktschap met betrekking tot het Biesheuvelstelsel bestaande uit: de benoeming van de voorzitters van de groepen; het voeren van secretariaat van de groepen en de goedkeuring aan visplannen. Tenslotte brengt het Produktschap Vis Periodieke Rapportages aan het ministerie uit. Het Produktschap heeft geen bevoegdheden ten aanzien van beheersgroepen op basis van de nationale wetgeving.

1.3.2 Handhaving

Betrokken organisaties

Zoals gezegd zijn de groepen primair verantwoordelijk voor de handhaving van de groepsregels. Dit betekent echter niet dat de rol van de overheid is uitgespeeld bij de handhaving.

LNv

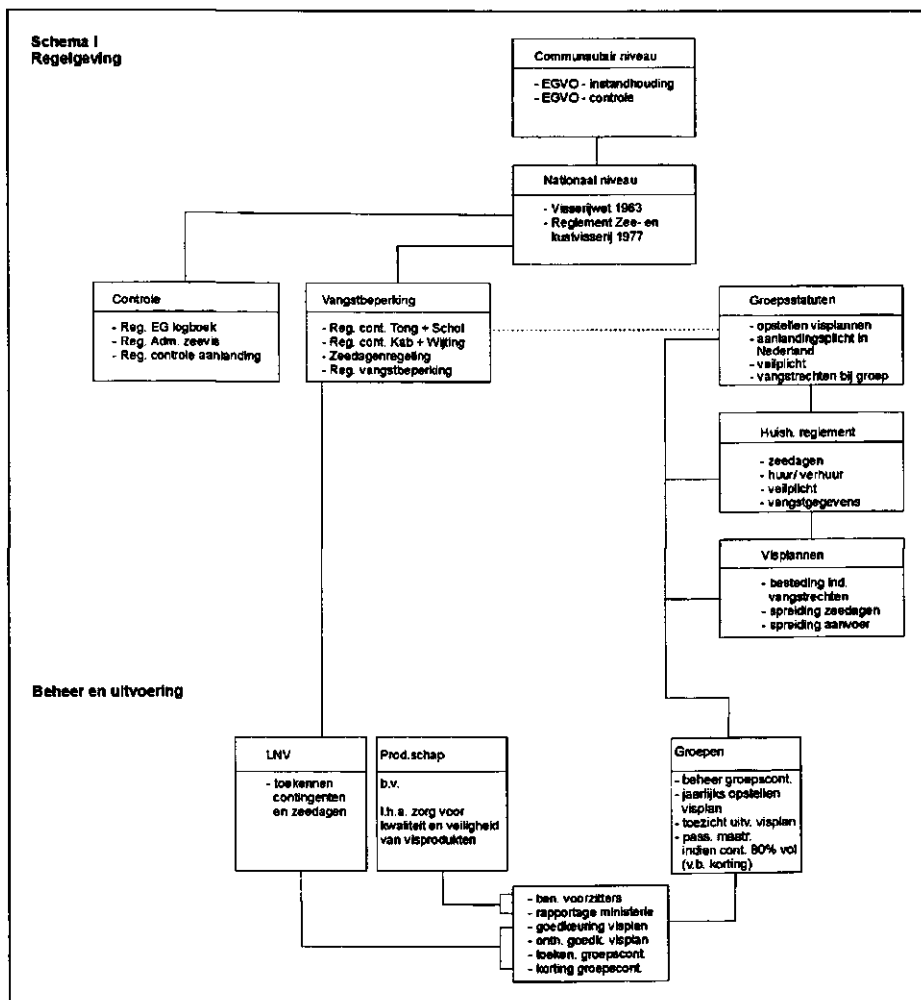
Het Ministerie van LNV kan overgaan tot korting van een aan een individueel groepslid toegewezen contingent.

Produktschap

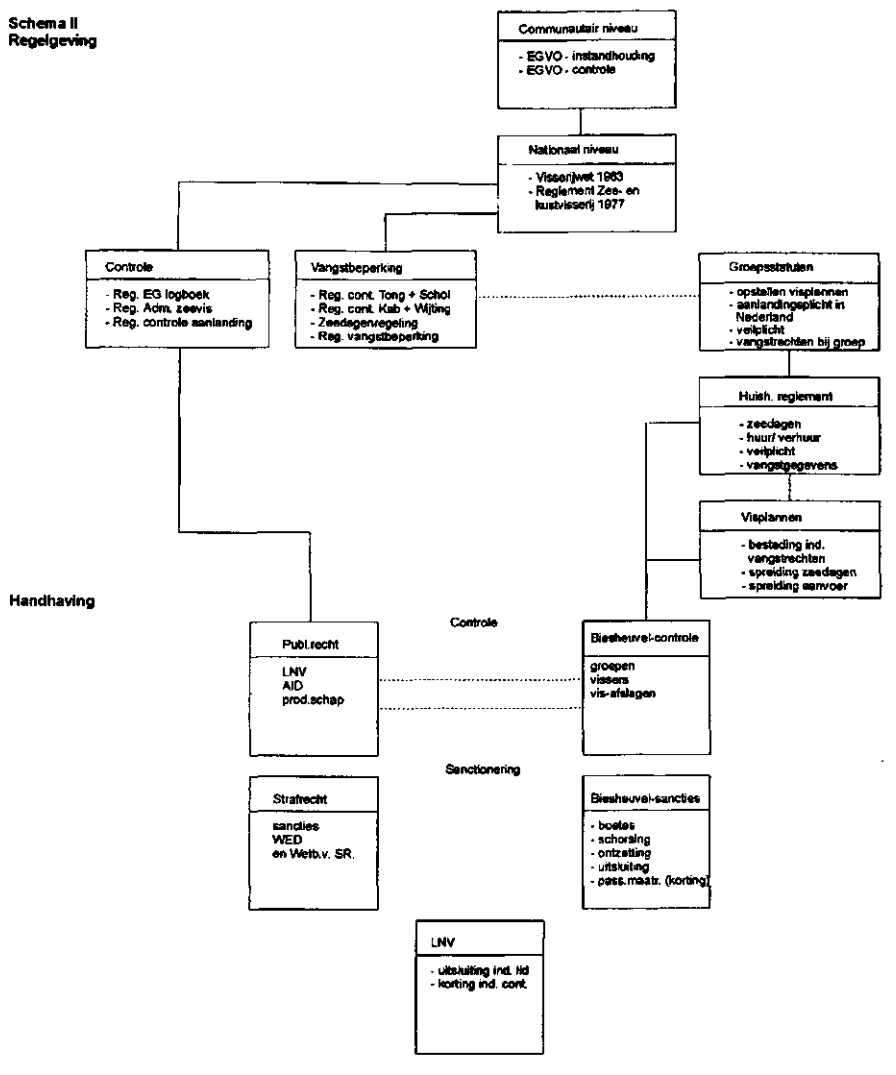
De buitendienst van Produktschap heeft een taak bij de controle op de naleving bij de Biesheuvelregelingen. In de praktijk zijn er twee Produktschap-medewerkers op de veiling aanwezig. Geconstateerde overtredingen worden aan de AID doorgegeven. Er bestaat geen juridische grondslag voor het uitoefenen van deze taak.

1) Zie ook AR 21 januari 1988, TBS 1988, nr 8, m.a. M.J. Sluijs. Zie over de vraag in hoeverre dergelijke beheersmaatregelen als sanctie zijn aan te merken: Vervaele, Widdershoven (1991), p. 30, die ervan uitgaan dat deze regelingen als administratieve, zij het niet als punitieve sancties, kunnen worden aangemerkt.

**Schema 1
Regelgeving**



**Schema II
Regelgeving**



AID

De primaire taak van de AID ligt op het gebied van het publiekrechtelijke toezicht. Bevoegdheden van de AID in het kader van toezicht op de naleving van de visserij-regelgeving zijn onder de volgende wetten te vinden: de Visserijwet, de Wet op de Economische Delicten (WED) en het Wetboek van Strafvordering. In het kader van de Biesheuvelgroepen voeren zij *de facto* controles uit op het toezicht op de naleving van de verplicht. In 1994 bleek dat zelfcontrole door de groepen uitgeoefend van onvoldoende niveau te zijn ¹⁾. Het werd besloten dat de AID in 1994 zou blijven toezien op het naleven van de verplicht. Deze taak heeft zij ook in 1995 voortgezet.

Handhavingspraktijk

Ingevolge artikel 11 lid 4 van diverse groepsstatuten, zijn de groepsbesturen uitdrukkelijk bevoegd tot het opleggen van sancties, waaronder begrepen het sluiten van de visserij voor (individuele) leden van de groep. Sancties betreffen schorsing en ontzetting uit het lidmaatschap ²⁾. Tenslotte zijn de groepsbesturen verplicht boetes op te leggen bij niet naleving van de groepsregels. De overtredingen betreffen:

- het groepscontingent;
- de bijvangstbepalingen kabeljauw en wijting voor niet-contingenthouders kabeljauw en wijting;
- de verplicht;
- overtreding maximaal aantal aanlandingen in het buitenland;
- overtreding van de Zeedagenregeling.

In het navolgende overzicht zijn gegevens vermeld over overtredingen c.q. onregelmatigheden en sancties met betrekking tot de verplicht, zoals door de AID vermeld.

De zogenaamde Vlissingen-affaire legt een aantal knelpunten van het systeem bloot, die in het hiernavolgende aan de orde zullen komen. Het groepsbestuur van Delta Zuid wachtte met het schorsen van een aantal leden die de private verplicht hadden overtreden op de uiteindelijke eis van het Openbaar Ministerie. Toen er uiteindelijk werd ingegaan op het schikkingsvoorstellen van het OM, besloot het bestuur de leden niet te schorsen ³⁾. Het onverminderd opleggen van sancties zou leiden tot arbitrage c.q. rechtszaken, hetgeen wegens de duur van de procedures volgens het groepsbestuur tot rechtsonzekerheid zou leiden.

1) Zie TK 23400 XIV, nr 36, p. 14.

2) Artikel 7 lid 4: Ontzetting uit het lidmaatschap kan alleen worden uitgesproken wanneer een lid in strijd met de statuten, reglementen of besluiten van de groep handelt of de groep op onredelijke wijze benadeelt... De ontzetting geschiedt door het bestuur, dat het betrokken lid ten spoedigste van het besluit, met opgave van reden(en), in kennis stelt. De betrokkene is bevoegd binnen één maand na ontvangst van de kennisgeving in beroep te gaan bij de algemene vergadering. Gedurende de beroepstermijn en hangende het beroep is het lid geschorst.

3) Zie correspondentie Produktschap/LNV.

Overtredingen/onregelmatigheden	1993	1994	1995 *)
Gemeld door AID	46	26	6
- (AID-onderzoek Vlissingen)		108	
Gemeld door Produktschap	3	4	1
Gemeld door de groepen	-	4	1
Gemeld door afslagpersoneel	-	2	-
Aantal opgelegde privaatrechtelijke sancties	16	16	1
- (AID-onderzoek Vlissingen)		**)	
Geen sanctie opgelegd	33	16	5
Hoogste sanctie	f 5.000,-	f 6.420,-	f 5.000,-
Laagste sanctie	f 5.000,-	f 5.000,-	f 5.000,-
Gemiddeld opgelegde sanctie	f 5.000,-	f 5.089,-	f 5.000,-
Arbitragezaken	5	-	-
Boete ongedaan door arbitrage	1	-	-
Boete teruggedraaid vanwege dubbele straf (privaat/publiek)	-	2	-

*) Periode 01.01.1995 t/m 30.09.1995; **) Zie speciale rapportage Produktschap Vis.

1.4 Slotsom

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de verdeling van taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties in het algemeen duidelijk is waar het de beheerstaken betreft. Aangaande de zelfhandhaving, is er door ons zowel gekeken naar controles als sancties. Het systeem van zelfcontrole door de betrokkenen (vissers, groepsbesturen, afslagen, verwerkers) is niet of nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke reservefunctie die overheid hierbij wilde innemen is uitgegroeid tot een volwaardige controle van de groepsregels, die wordt uitgeoefend door de AID. Toepassing van de sancties kwam aarzelend op gang omdat er veel onduidelijkheden bestonden. Het is gebleken dat het lik-op-stukbeleid in niet alle gevallen even consequent wordt doorgevoerd.

DEEL II 1) INTERNE EFFECTIVITEIT EN JURIDISCHE WAARBORGEN

2.1 Plan van behandeling

Voor de beantwoording van de vragen die hier aan de orde zijn, maken wij een onderscheid tussen enerzijds de *interne effectiviteit* van de Biesheuvelregels en anderzijds de *juridische waarborgen*. Bij de beoordeling van de interne effectiviteit gaat het om de vraag of de (beleids)doelstellingen worden bereikt door middel van de gekozen instrumenten. Dit zijn vragen van instrumentaliteit. Dit omvat mede vragen naar de duidelijkheid van de bevoegdheidstoedeling en het bestaan van rechtsgrondslagen.

- 1) Onderzoeksvragen: a. Was de structuur van het systeem geschikt voor uitvoering van de afspraken? b. Bood de nationale regelgeving voldoende zekerheid voor naleving van de gemaakte afspraken? Was er mogelijkheid tot het opleggen van tussentijdse sancties?

Een andere belangrijke vraag in dit kader is of het lik-op-stukbeleid daadwerkelijk bijdraagt tot een snellere afdoening van Biesheuvelzaken. Het recht heeft behalve instrumentele taak ook een belangrijke waarborgfunctie (legaliteit, rechtsbescherming). Het gaat hier om de vraag in hoeverre het Biesheuvelstelsel voldoet aan de normatieve doelstellingen van het recht. De problematiek van de eerdergenoemde instrumentaliteit van de regelgeving vertaalt zich overigens naar de juridische waarborgfunctie in de zin dat gesignaleerde knelpunten belangrijke consequenties kunnen hebben voor de normativiteit.

2.2 Interne effectiviteit: sterke punten

De grote meerwaarde van het Biesheuvelstelsel moet worden gezocht op het gebied van het *beheer*. Er kan dan ook worden gesproken van een meer "beheerste visserij". Als voorbeelden die tot dit succes hebben bijgedragen kunnen worden genoemd: economische flexibiliteit bij het nemen van bedrijfsbeslissingen, huur/verhuur van groepscontingenten en de verplichting.

Dat de economische flexibiliteit in de praktijk succesvol is gebleken bleek toen in 1994 het tongquotum bijna was volgevis. Teneinde binnen de groepscontingenten te blijven vissen zijn er door de groepen maatregelen genomen, zoals beperking van de aan te voeren hoeveelheden per week en een verbod om uit te varen bij het bereiken van het individuele contingent. Ook de waarde van het instrument van de verplichting als extra controle-instrument is in beginsel een sterk punt van het Biesheuvelstelsel temeer daar de introductie van de verplichting op publiekrechtelijk niveau geen haalbare zaak bleek te zijn.

2.3 Knelpunten

Wat betreft knelpunten van het systeem maken wij een onderscheid tussen:

Algemene knelpunten:

- onduidelijke juridische classificatie.

Beheersknelpunten:

- ontbreken sturingsmogelijkheden met betrekking tot uitvoering Biesheuvelregels.

Handhavingsknelpunten:

- afbakingsproblemen tussen publiekrecht en privaatrecht:
 - a. reikwijdte publiekrechtelijke controlebevoegdheden;
 - b. dubbele sanctionering.

2.3.1 Onduidelijke juridische classificatie

De juridische classificatie van het Biesheuvelstelsel roept de nodige problemen op. Hoewel er in de parlementaire en andere stukken rondom het Biesheuvelstelsel wordt gesproken van een privaatrechtelijk systeem met daaraan gekoppelde sancties van privaatrechtelijke aard, is een meer nauwkeurige juridische classificatie noodzakelijk. Het Biesheuvelsysteem is in feite een systeem van *tuchtrecht*. Het tuchtrecht heeft een duidelijk *sui generis* karakter en behoort niet tot een bepaald rechtsgebied, soms overheersen privaatrechtelijke kenmerken, soms strafrechtelijke. Vanwege deze vele verschijningsvormen bestaat er geen eenduidigheid over het begrip. Wel bestaan er een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Tuchtrecht heeft geen algemene werking

en is slechts van kracht binnen een kleine groep van personen, vanwaar de omschrijving "*groepsrecht*". Een ander kenmerk is de sancties die door de groep worden opgelegd. Tuchtrecht is het "*sanctierecht*" waaraan de leden van een groep zijn onderworpen en dat de procedure regelt volgens welke een tuchtrechtcollege aan een tuchtrechtelijke rechtssubject die een tuchtnorm heeft overtreden een tuchtsanctie kan opleggen. Tuchtsancties bij Biesheuvel bestaan uit geldboetes en schorsing gedurende een bepaalde termijn (sluiting visserij voor individuele leden van de groep). "Biesheuvel" kent een systeem van tuchtrecht in twee instanties: 1. sanctiemaatregelen opgelegd door groepsbesturen, waartegen bezwaar kan worden aangetekend; 2. "beroep" bij Stichting Arbitrage Visserij. Bij tuchtrecht wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het contractuele *Verenigingstuchtrecht* dat alleen van toepassing is op leden van een bepaalde groep (bijvoorbeeld een voetbalvereniging) die het tuchtrecht van toepassing hebben verklaard door de toetreding tot een bepaalde privaatrechtelijke organisatie. Daarnaast is er het *wettelijk tuchtrecht*, van toepassing op alle beroepsbeoefenaren die tot een bepaalde groep worden gerekend (bijvoorbeeld het ambtenarentuchtrecht of het medisch tuchtrecht). Het Biesheuvelstelsel betreft een tussenvorm. Enerzijds is er sprake van contractueel of verenigingstuchtrecht omdat de vissers zijn toegetreden tot een privaatrechtelijke organisatievorm: de vereniging. Anderzijds bestaat er de verplichting tot uitvoering van visserijvoorschriften die mede gesteld zijn in het algemene belang. Het betreft hier voorschriften die zowel van communautaire als van nationale aard (visquotaverdeling, zeedagen) zijn. Deze tussenvormen waarbij vermenging voorkomt van publiekrechtelijke voorschriften enerzijds en tuchtrechtelijke handhaving anderzijds, is terug te vinden bij een aantal regelingen op het terrein van de sociaal economische ordening. Er zijn momenteel een achttal van deze wetten, die wel worden aangeduid onder de verzamelnaam "*economisch tuchtrecht*" 1). Bij deze regelingen gaat het om tuchtrechtspraak uitgeoefend door privaatrechtelijke instellingen die krachtens besluitenrecht een publiekrechtelijke taak hebben opgelegd gekregen, waaronder het uitoefenen van tuchtrecht. Aldus wordt onder het Tuchtrechtbesluit Landbouwkwaliteitswet tuchtrechtspraak uitgeoefend door organen van privaatrechtelijke controle-instellingen. Wettelijke regeling heeft een aantal voordelen, die in het navolgende aan de orde zullen komen.

Het verdient aanbeveling dat ook bij het Biesheuvelstelsel op bepaalde onderdelen aansluiting wordt gezocht bij dit wettelijk geregelde tuchtrecht.

Biesheuveltuchtrecht en vrijwilligheid

Een ander classificatie probleem betreft de vraag in hoeverre er sprake is van vrijwilligheid bij toetreding tot de groepen. De mate van vrijwilligheid is van belang voor de plaatsbepaling binnen het publiekrechtelijke stelsel en de juridische waarborgen die op het systeem van toepassing zijn. Naarmate er meer vrijwilligheid bestaat om tot een bepaalde groep toe te treden, hebben partijen aanzienlijk meer contractsvrijheid en zal een classificatie als contractueel tuchtrecht meer op zijn plaats zijn. Op het eerste gezicht lijkt de vrijwilligheid bij Biesheuvel geen probleem te zijn aangezien partijen zich bij een privaatrechtelijke organisatievorm, de vereniging hebben aangesloten 2). Er zijn evenwel aanwijzingen die sterk tegen vrijwillige aansluiting pleiten. In de eerste plaats de dwang die van de Stok van Mok uitging: "Bij onvoldoende deelname aan de groepen of het na drie jaar mislukken zou de Stok van Mok in werking

-
- 1) Bekende voorbeelden zijn de Wet Autovervoer Goederen, de Zaaizaad- en Plantengoedwet, de Landbouwkwaliteitswet, de Meststoffenwet en de Wet op de bedrijfsorganisatie.
 - 2) Zie ook Van der Ploeg, 1989, p. 225.

treten (verplichte sanering)" 1). Dit verklaart ten dele het hoge aansluitingspercentage bij de start van het systeem in 1993. Van groter belang zijn de positieve prikkels, die toetreding wel bijzonder aantrekkelijk maken: flexibiliteit bij de huur- en verhuur van quota en de toekenning van extra zeedagen. Hieruit volgt dat een ondernemer die zich buiten het systeem bevindt, een sterk concurrentienadeel heeft. Gelet op het bovenstaande kan van verkapte dwangtoetreding worden gesproken.

2.3.2 Ontbreken sturingsmogelijkheden met betrekking tot uitvoering Biesheuvelregels

Een knelpunt dat de beheersfunctie van het Biesheuvelstelsel betreft is het ontbreken van sturingsmogelijkheden indien de groepsbesturen de groepsregels niet naleven. De overheid kan weliswaar de goedkeuring aan een visplan onthouden, maar er bestaat geen mogelijkheid tot tussentijdse sturing. Ook kunnen groepen niet worden ontbonden. Tussentijdse sturingsmogelijkheden kunnen, zonder het systeem ingrijpend aan te tasten, worden opgenomen in de Regeling contingentering Tong en Schol en de Regeling Kabeljauw en Wijting. Ook de mogelijkheid tot tussentijdse sturing door het Produktschap Vis is een optie 2). Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij het wettelijk PBO-systeem 3). Er zouden bepalingen kunnen komen voor door het Produktschap te nemen tussentijdse sancties bij niet-naleving van de verplicht.

2.3.3 Reikwijdte publiekrechtelijke controlebevoegdheden

Vanaf het begin is de rol van het publiekrechtelijke toezicht onduidelijk geweest. In 1993 was de rol van de AID bij de verplicht-controle niet meer dan een "signalerende" of "aanvullende". Door het niet of nauwelijks van de grond komen van de zelfcontrole door de groepen is deze rol langzamerhand anno 1995 uitgegroeid tot een complete controle taak. Het ziet er voor de toekomst niet naar uit dat het stelsel zal leiden tot vermindering van de controle-inspanningen van de overheid, ook niet op langere termijn. Dit was één van de belangrijkste uitgangspunten van het Biesheuvelrapport. In het jaarrapport van 1994 heeft de AID kritiek ernstige geuit op het functioneren van het systeem van zelfhandhaving. Als fundamentele zwakke plekken worden het nakomen van de private verplicht en de zelfcontrole ten aanzien hiervan aangewezen.

De taak van de AID bij de controle op de naleving van de private verplicht is juridisch problematisch. Het publiekrechtelijke onderzoek valt veelal samen met de constatering van mogelijke "Biesheuvelovertredingen". Het onderzoek is in de meeste gevallen gericht op dezelfde feiten en omstandigheden. De gegevens die voor het strafrechtelijke onderzoek van belang zijn bijvoorbeeld controle op de uitlossing van vissersvaartuigen zijn evenzeer van belang voor de lik-op-stukprocedure.

Onderzoeksbevoegdheden dienen altijd door de wet te worden toegekend (artikel 142 Wetboek van Strafvordering). Vervolgens dienen bevoegdheden te worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn gegeven. Zo niet dan is er sprake van *détournement de pouvoir*. Wegens de doelgebondenheid mogen AID-ambtenaren hun bevoegdheden niet aanwenden ten behoeve van onderzoek ter naleving van andere

-
- 1) Zie antwoord bij onderdeel 2.4.2 van het LEI-DLO-rapport, elders in deze eindrapportage (naleving van de quoteringsregels), "de logica van samenwerken".
 - 2) Van den Berge (1994), p. 38.
 - 3) Zie verder Van den Berge (1994), pp. 38-39.

wetgeving dan via de WED strafbaar gestelde overtredingen. Wel zouden, onder omstandigheden, via de leer van de zogenaamde voortgezette toepassing WED bevoegdheid mogen worden gebruikt voor opsporing van commune strafbare feiten (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Vervolgens mogen opsporings- en controlebevoegdheden niet zonder meer door elkaar worden gebruikt. Dit onderscheid is in de praktijk redelijk vervaagd. Echter dit betekent niet dat controle- of opsporingsbevoegdheden zonder meer mogen worden aangewend ten behoeve van tuchtrechtelijke controle.

Naast de vraag naar de rechtsgrondslag van de bevoegdheden inzake de Biesheuvelcontrole speelt de vraag of de AID informatie mag verstrekken over Biesheuvel-overtredingen. De statuten zijn weinig verhelderend op dit punt. De groepsleden zijn weliswaar verplicht het bestuur te machtigen hun individuele vangstgegevens ter inzage te geven aan de AID, 1) maar dit zegt niets over de bevoegdheden van de AID-ambtenaren dergelijke informatie te verstrekken aan groepsbesturen.

Tenslotte dient te worden gezien of het (onrechtmatig) verkregen bewijs in de arbitrage procedure mag worden gebruikt. Het gaat dan met name om de vraag of het gebezigde bewijs in de procedure mag worden toegelaten en niet zozeer om de beoordeling van het gebruikte bewijsmiddel. Arbiters laten zich hierbij veelal leiden door aan het burgerlijk procesrecht ontleende criteria. De vraag kan eventueel in een procedure voor de civiele rechter worden getoetst in een procedure gebaseerd op artikel 1065 RV wegens misbruik van procesrecht. Het is dan nog maar de vraag of de burgerlijke rechter het bewijs als ontoelaatbaar zal aanmerken. De rechter heeft veel vrijheid bij de beoordeling naar toelaatbaarheid van bewijs en zal bij de beoordeling een zorgvuldige belangenafweging dienen te maken. Van belang bij deze afweging is dat in de praktijk men voorsnog via het landelijk overleg van Visserij-officieren van Justitie tot een oplossing lijkt te zijn gekomen. Indien de AID tijdens het onderzoek naar strafbare feiten op mogelijke overtredingen van de groepsreglementen stuit, worden deze gegevens aan het Produktschap voor Vis en Visprodukten doorgezonden. Het Produktschap geeft die informatie vervolgens aan de groepsbesturen door. Deze oplossing doet niet af aan het feit dat een rechtsbasis ontbreekt. In dit verband zij tenslotte gewezen op het gevaar dat de AID in het kader van gemaakte beleidsafspraken, zelfstandig besluit om tuchtfacten niet aan het OM door te zenden, waardoor er dus sprake is van een feitelijk sepot 2). De bestaande oplossing biedt vanuit rechtszekerheidsperspectief derhalve weinig soelaas.

2.4 Dubbele sanctionering

In het Biesheuvelrapport wordt gesteld dat:

- "Naast privaatrechtelijke sancties die in het kader van een groep kunnen worden opgelegd, blijven publiekrechtelijke sancties onontbeerlijk. De publiekrechtelijke sancties moeten erop gericht blijven om het economisch voordeel van de overtreden norm te ontnemen" 3).

Deze stellingname roept diverse vragen op over de juridische *samenloop* waarbij hetzelfde feit aanleiding kan tot oplegging van één of meerdere straffen of maatregelen. Een aantal strafbare feiten zijn tevens aan te merken als privaatrechtelijke schen-

1) Artikel 9 lid 3 Statuten van de PO "Nieuw Diep", opgesteld op 5 januari 1993.

2) Zie Wladimiroff, Schreuders (1990), p. 78.

3) Beheerst Vissen 1993, p. 17.

dingen van de groepsreglementen. Samenloopproblematiek lijkt zich voornamelijk te hebben beperkt tot de private verplichting. Voorbeelden zijn het doen van een onjuiste vangstopgave, hetgeen een strafbaar feit oplevert en tegelijkertijd een overtreding van de verplichting. Ook komt het in de praktijk voor, weliswaar in mindere mate dat een Biesheuvel boete wordt opgelegd nadat reeds een sanctie door de strafrechter is opgelegd.

Samenloopproblemen strekken zich ook uit tot andere Biesheuvelnormen. Overtreding van de publiekrechtelijke Regeling Vangstbeperking kan tevens overtreding van het groepscontingent betekenen. Ook bij de passende maatregelen die de groepsbesturen op grond van de Huishoudelijke Reglementen kunnen nemen bestaat het gevaar van samenloop met publiekrechtelijk korthoudingsregelingen. Tenslotte bestaat onder de Zeedagenregeling 1995 de mogelijkheid van korting van het aantal zeedagen bij uitsluiting van een groepslid van deelname. In een dergelijk geval kan de Minister het aantal zeedagen korten met de tot de datum van uitsluiting met dat vaartuig benutte zeedagen ¹⁾. Binnen de groepen leidt overtreding van de zeedagen tot een boete van f 10.000,- per zeedag voor schepen tot 1.500 PK en een boete van f 1.500,- per zeedag voor schepen vanaf 1.500 pk. In de praktijk hebben zich voornamelijk problemen met de verplichting voorgedaan. Wegens de ruime vangstquota zijn er geen (samenloop) problemen geweest met overschrijding van de groepscontingenten of de zeedagen.

De oplossing van het vraagstuk van dubbele sanctiëring is niet alleen van juridisch-technisch belang. De gedachte achter het lik-op-stukbeleid is een directe reactie te bewerkstelligen op gedane overtredingen van de tuchtrechtelijke regelingen. Een aantal groepsbesturen heeft de oplegging van tuchtsancties laten afhangen van het schikkingsvoorstel van het OM of de uitspraak van de strafrechter. Dit kwam recentelijk aan de orde in de zaak Delta Zuid en ondermijnt het lik-op-stukbeleid.

In het Wetboek van Strafrecht zijn regels opgenomen omtrent de samenloop van strafbare feiten. Deze regels betreffen met name de straftoemeting. Nauw verwant aan de samenloop is de ne bis in idem problematiek: niemand mag twee maal voor hetzelfde feit worden bestraft dan wel vervolgd (artikel 68 SR; artikel 14 lid 7 IVBPR). Zijn de samenloopbepalingen ook van toepassing op de relatie Biesheuvelovertredingen/strafrecht? Het verbod van dubbele sanctiëring (ne bis in idem) alsmede het verbod tot dubbele vervolging (ne bis vexari) werken ingevolge artikel 91 SR alleen binnen het strafrecht (de zogenaamde "interne werking"). Samenloop van sancties op twee verschillende rechtsgebieden is derhalve in beginsel mogelijk: dit berust op de gedachte dat norm en functie van de procedures verschillen. Omdat er in de verhouding Biesheuvelovertredingen en strafrechtelijke afdoening sprake is van verschillen in norm en functie van de sancties, lijkt samenloop van Biesheuvel boetes en strafrechtelijke afdoening dus mogelijk: Biesheuvel boetes worden opgelegd omdat er contractuele afspraken zijn geschonden terwijl strafsancties worden opgelegd wegens schending van de publiekrechtelijke voorschriften.

Ook het Openbaar Ministerie gaat uit van een strikte scheiding en is van mening dat het verbod van dubbele sanctiëring niet van toepassing is op de verhouding Biesheuvelstrafrecht. Dit betekent dat de strafrechtelijke sancties, wat het OM betreft, dus onverkort worden toegepast. Ondanks het ontbreken van een juridische verplichting, worden oplossingen van samenloopproblemen bedacht omdat het niet rechtvaardig is een persoon dubbel te bestraffen. Van belang voor afstemming zijn de in het geding zijnde *feitencomplexen* en de *doelstellingen* van de sancties.

1) Artikel 11 Zeedagenregeling 1995, Stcrt 252, 30 december 1994.

Om met de feitencomplexen te beginnen. Illegale vangsten, aanlandingsovertredingen, vangstopgaven overtredingen of overtredingen van administratie verplichtingen zijn feitelijke gebeurtenissen die strafbaar zijn onder de Wet Economische Delicten. Deze feitelijke gebeurtenissen zijn tegelijkertijd een overtreding van de private verplichting, of van bijvoorbeeld de groepscontingenten. Er is met andere woorden een grote samenhang in de feitelijke handelingen en de overtredingen. Het is in dit verband wel van belang de definitie van het begrip verplichting en de schending ruim te interpreteren. Dit betekent dat een verplichtingsovertreding zich niet beperkt tot het moment waarop bij veiling wordt ontdekt dat de opgegeven hoeveelheden niet overeenkomen met de werkelijke hoeveelheden. Schending van de verplichting kan op elk moment van het controleproces plaatsvinden, bijvoorbeeld op het moment dat er wordt geconstateerd dat er kisten op het vaartuig worden achtergehouden of de vangstopgaveformulieren foutief zijn ingevuld.

Vervolgens zijn de *sanctiedoelstellingen* van belang voor de samenloopvraag. Strafrechtelijke sancties zijn *punitief* van aard dat wil zeggen het gaat om bestraffing. Achterliggende motieven zijn de bescherming van het openbare belang en de preventieve werking. Maar ook de Biesheuvelsancties zijn *punitief* van aard, ondanks het feit dat ze als *privaatrechtelijke sancties* worden omschreven. De karakterisering "*privaatrechtelijk*" is dus misleidend. Bij het Biesheuvelstelsel gaat het weliswaar niet om sancties opgelegd door een bestuursorgaan, maar de bescherming van het openbaar belang speelt op de achtergrond wel degelijk een rol. Het betreft een vorm van tuchtrechtelijke sanctionering met een punitief karakter, waarbij het element van leedtoevoeging voorop staat. Dit blijkt duidelijk uit de boetebepalingen met betrekking tot verplichting waar bij herhaaldelijke overtredingen binnen een jaar een boete van 150% wordt opgelegd. Ook de andere sancties schorsing, en ontzetting uit het lidmaatschap, zijn punitieve sancties.

Gezien de nauwe verwantschap tussen de Biesheuvelboetes en de strafrechtelijke sancties, is het ons inziens goed verdedigbaar het verbod van dubbele sanctionering ook binnen de verhouding strafrecht/groepsvisserij te laten werken 1). Een zekere afstemming is ook vanuit rechtszekerheidsoogpunt noodzakelijk en gewenst 2). Deze afstemming betekent in de praktijk overigens niet dat bij aanwezigheid van een tuchtrechtelijke beschikking, door de Officier van Justitie ook in alle gevallen van strafvervolgning wordt afgezien. Er zijn een aantal uitspraken bekend waarin de Hoge Raad haar goedkeuring gaf aan een strafvervolgning nadat er een tuchtrechtbeschikking was gegeven 3).

Afstemming kan op een aantal manieren worden bereikt. De eerste weg is via een wettelijke regeling. Dit zou inhouden dat indien eenmaal is besloten voor het volgen van één van beide wegen, de andere weg is afgesloten (het zogenaamde *una via beginsel*). De tweede manier is om afstemming te bereiken via het landelijk overleg van visserij-officieren van justitie. De daar gemaakte werkafspraken met de betrokken instanties betreffen het vervolgingsbeleid. Tenslotte indien het niet mogelijk blijkt via deze twee kanalen een strafvervolgning/sanctionering uit te sluiten door middel van de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM, kan afstemming via de strafrechter plaatsvinden. Deze dient dan bij de straftoemeting rekening te houden met de opgelegde Biesheuvelboetes. Dit laatste argument is gebaseerd op het zogenaamde *evenredigheidsbeginsel*. Dit houdt in dat de sanctie in evenredige verhouding moet staan tot

1) Zie ook M. Wladimiroff, D.S. Schreuders, (1990) pp. 69-85.

2) In deze zin ook H. de Doelder, (1981) p. 181.

3) HR 9-10-1984, NJ 1985 251; HR 28-5-1985, NJ 1986 127; HR 28-1-1986, NJ 86 552.

de ernst van het delict. Gelet op de in de praktijk vaak hoog oplopende "dubbele sancties", blijkt dat er niet altijd sprake is van een redelijke sanctionering in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Bestaande anti-cumulatieregelingen

Er zijn een aantal gebieden waar dubbele sanctionering wordt uitgesloten via wettelijke regulering. Een bekend voorbeeld is het fiscale recht: bij een onherroepelijke uitspraak van de strafrechter vervalt een wegens hetzelfde feit door een belastinginspecteur opgelegde fiscale boete. Ook in het sociale zekerheidsrecht vindt men cumulatie van boetebepalingen. Bijzonder interessant voor eventuele oplossingen op visserijgebied zijn vervolgens een aantal wettelijke regelingen op het gebied van het economisch tuchtrecht in de landbouw die dubbele berechting voorkomen ¹⁾. Ingevolge deze regelingen is de Officier van Justitie bevoegd te beslissen of de zaak tuchtrechtelijk dan wel strafrechtelijk zal worden afgedaan.

2.5 Slotsom

In het bovenstaande werd de interne effectiviteit van het Biesheuvelstelsel onderzocht. Sterke punten van het systeem betreffen met name het zelfbeheer van het Biesheuvelstelsel. Wat betreft de zwakke punten van het systeem is er allereerst een algemeen knelpunt: de onjuiste juridische classificatie. Het stelsel Biesheuvel wordt als privaatrechtelijk aangemerkt. Dit kenmerkt echter alleen de vorm van het stelsel, (Vereniging met rechtspersoonlijkheid, statuten, enzovoort). Zowel wat betreft normering, beheer en handhaving vertoont het systeem alle kenmerken van tuchtrecht. Er is voorts een probleem inzake de vrijwillige toetreding. Het feit dat er van echte vrijwillige toetreding geen sprake is, is van belang voor de plaatsing in het publiekrechtelijke kader. Wat betreft het zelfbeheer valt op het ontbreken van mogelijkheden om tussentijds in te grijpen. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de knelpunten zich voordoet op het gebied van de rechtshandhaving. Deze problemen doen zich voor zowel bij de controle als bij de sanctionering van de Biesheuvelovertredingen. In veel gevallen spelen zij zich af op het raakvlak van publiekrecht- en tuchtrecht. Een voorbeeld is het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de controle die door de AID wordt uitgeoefend ten behoeve van het Biesheuvelstelsel. Dergelijke problemen ondermijnen in een aantal gevallen het lik-op-stukbeleid. Het ware dan ook wenselijk voor de handhaving van het Biesheuveltuchtrecht een wettelijke basis te creëren, analoog aan de besproken regelingen op het gebied van het wettelijke tuchtrecht. Met name het wettelijk tuchtrecht in de landbouw is in de praktijk zeer effectief gebleken ²⁾. Een ander mogelijkheid is aansluiting bij het tuchtrecht zoals dat is geregeld in de Wet op de Bedrijfsorganisatie (PBO-tuchtrecht). De Biesheuveltuchtfacten dienen in geval van wettelijke regeling te worden aangemerkt als strafbare feiten in de zin artikel 1 lid 4 WED. Desalniettemin zouden zij *tuchtrechtelijk*, dat wil zeggen door de groepsbesturen kunnen worden afgedaan. Het voordeel van wettelijke regeling is dat aan de hierboven geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde worden gemaakt. Het economisch strafrecht blijft voorbehouden aan de overtredingen van de publiekrechtelijke regelgeving, het economisch beheer blijft

-
- 1) Artikel 13 Landbouwkwaliteitswet, artikel 105 Wet op de bedrijfsorganisatie, artikel 88 Zaaizaad en Plantgoed wet.
 - 2) Huijzer, (1994), p. 438.

in handen van de groepen en deze kunnen een rol blijven spelen bij de oplegging van de tuchtsancties.

2.6 Juridische waarborgen

Bij de behandeling van deze vraag gaat het erom of het Biesheuvelstelsel voldoet aan juridische waarborgen. Daarbij gaat het enerzijds om eisen van *rechtsstatelijkheid*: de wettelijke grondslag van de Biesheuvelsancties en van de Biesheuvelarbitrage. Anderzijds gaat het om eisen van een *behoorlijke rechtspleging*: rechtsbescherming en de waarborgen van internationaal recht (artikel 177 EG Verdrag, en artikel 6 EVRM).

2.6.1 Rechtsstatelijkheid

Nederland is een rechtsstaat. Dit betekent dat de overheid zich dient houden aan algemene beginselen van rechtsstatelijkheid. Tot de basisbeginselen behoren het rechtzekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel, hetgeen betekent dat alle overheidsoptreden moet berusten op en in overeenstemming moet zijn met wettelijke voorschriften. Toegepast op het Biesheuvelstelsel betekent dit dat wettelijke randvoorwaarden noodzakelijk of wenselijk zouden zijn met betrekking tot een aantal essentiële onderdelen van het groepensysteem. Een wettelijk kader biedt het voordeel van rechtzekerheid voor de betrokken visser. Bovendien blijven hierdoor de verantwoordelijkheden van beleid (overheid) en marktsector gescheiden. Vervolgens vloeit uit het beginsel van de rechtzekerheid voort dat fundamentele rechten van de burger worden gewaarborgd en de eis dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt gegarandeerd 1).

2.6.1.1 Wettelijke grondslag Biesheuvelsancties

Bestaat er een verplichting tot wettelijke regeling van de Biesheuvelsancties? Artikel 5 Wet op de Economische Delicten (WED) bepaalt in dit verband: "Tenzij bij de wet anders is bepaald kunnen terzake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen of tuchtmaatregelen, overeenkomstig deze wet te bepalen". Deze bepaling verbiedt in beginsel privaatrechtelijke of administratieve sancties terzake van economische delicten tenzij bij wet anders is bepaald. Bij de vraag of het vereiste van een wettelijke grondslag ook voor Biesheuvelsancties geldt zijn de volgende aspecten van belang. Allereerst is er de vraag of Biesheuvelovertredingen economische delicten zijn in de zin van artikel 5 WED. Artikel 5 WED is vervolgens slechts toepasselijk indien er sprake is van sancties met een punitieve strekking. Ook moet het gaan om regelingen met een publiekrechtelijk karakter 2).

Op grond van een strikte interpretatie zijn Biesheuvelovertredingen geen economische delicten. Het probleem is echter dat er een overlapping bestaat met gedragingen (aanlanding, administratieplicht, volvisen individuele contingenten) die wel degelijk een economisch delict opleveren. Doordat de Biesheuvelovertredingen nauw samenhangen met het stelsel van publiekrechtelijke regelgeving, dat strafrechtelijke ver-

1) Zie verder M. Scheltema, (1989), pp. 11-27.

2) Zie G.J.M. Corstens, D.R. Doorenbos en J.F.L. Roording, (1992), p. 1340.

antwoordelijkheden heeft gecreëerd met betrekking tot het hele controletraject (van aanlanding op de kade tot aan de levering aan de viswinkel) is overlapping bijna niet uit te sluiten. Dit geldt dus zowel ten aanzien van de te sanctioneren gedragingen als ten aanzien van het controleproces. Ook de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie bieden aanknopingspunten ter rechtvaardiging van een minder strikte interpretatie van de term economisch delict. De Memorie van Antwoord bij de uit 1950 stammende WED concludeerde (weliswaar) over de vraag of administratiefrechtelijke delicten als economische delicten met de strekking van straf of tuchtmaatregel zijn aan te merken dat:

- "intussen is dit een voorschrift, dat alleen bij consciëntieuze eerbiediging van zijn letter en zijn geest tot zijn recht kan komen. Eensdeels toch zal men het artikel toch niet zo mogen interpreteren, dat verboden zou zijn elke voor de delinquent nadelige voorziening die haar *aanleiding vindt in een economisch delict*".

Vervolgens is uit de jurisprudentie gebleken dat privaatrechtelijke sancties getoetst worden aan artikel 5 WED. Het Hof van Justitie te Amsterdam concludeerde dat sancties die waren opgelegd op basis van het controle- en sanctiereglement van de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (SKV) onverenigbaar waren met artikel 5 WED 1). Het arrest van het Hof bracht een voorlopig einde aan een reeks geschillen in de vleeskalverensector die hun grondslag vonden in de grenzen tussen publiek- en privaatrechtelijke handhaving. In de zaak Buijs tegen de SKV bevestigde de Rechtbank het bindend advies van de Geschillencommissie Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector 2). Met name interessant is de motivering van de Geschillencommissie op het punt van de grondslag van het privaatrechtelijk optreden. De Commissie benadrukt de waarborgen die de betrokkene bij de in de wet verankerde handhavingssystemen ten dienste staan, zoals bepaalde strafmaxima en de garantie dat tuchtrecht-overtredingen, nadat zij tuchtrechtelijk zijn vervolgd, ook niet nog eens strafrechtelijk zullen worden vervolgd.

Van groter belang dan de oorsprong van het delict is de aard van de sanctie-maatregel. Immers artikel 5 was bedoeld om berechting door tuchtrechters en de bestuurlijke sancties die niet aan de strafprocessuele waarborgen voldoen, tegen te gaan. Hieruit volgt dat de kern van artikel 5 ligt in de functie als "waarborg tegen bestraf-fing" 3). Artikel 5 richt zich dus ook tegen het opleggen (door groepsbesturen) van de punitieve Biesheuvelsancties, die als tuchtmaatregelen zijn aan te merken. Hoe zit het met het publiekrechtelijke karakter van de Biesheuvelregelgeving? Basis voor de groepsreglementen zijn de jaarlijks door de EG vastgestelde en door de Nederlandse overheid opgelegde vangstbeperkende maatregelen. Ook de wijze waarop aan de doelstellingen in de diverse groepsstatuten vorm en inhoud is gegeven is bewijs van de publiekrechtelijk inbedding: het waarborgen van een consistent visserijbeleid (voor de desbetreffende groep), het bevorderen van een duurzame exploitatie van beschik-bare visbestanden op economisch verantwoordelijke wijze, het instellen en instand-houden van beheersbare vissystemen, het doen naleven van privaat- en publiekrechtelijke regelingen, het uitvoering geven aan de eigen verantwoordelijkheid welke aan de visserij is gegeven op het gebied van de door de Nederlandse overheid toe te delen

1) Hof Amsterdam, 2 juni 1994 IB 1995, 194 nt. ML/RdL. In gelijke zin Rb Utrecht 9 novem-ber 1993 (Veldhuizen tegen Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector), KG 1993 nr. 430.

2) Rb Utrecht 26 oktober 1994; SKV/E.J. Buijs; niet gepubliceerd.

3) Keulen (1995), p. 219.

vangstquota. De Regeling Contingentering Tong en Schol 1995 1) en de Regeling Kabeljauw en Wijting 1995 2) leggen verplichtingen aan de groepen op ter verwezenlijking van de doelstellingen. Deze verplichtingen omvatten onder meer: het instellen en doen naleven van regelingen en (uitvoerende) bepalingen, het nemen van bijzondere maatregelen bij benutting van 80% van de groepscontingenten en het opleggen van sancties. Tenslotte is van belang dat de door de groepen opgestelde visplannen de goedkeuring van het ministerie behoeven.

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat Biesheuvelsancties, hoewel privaatrechtelijk van vorm, *in feite* worden ingekaderd door het systeem van publiekrechtelijke regelgeving. Het ontbreken van een afdoende wettelijke regeling betreffende de toepassing van deze tuchtsancties is dan ook onverenigbaar met artikel 5 WED.

2.6.1.2 Wettelijke grondslag lik-op-stukprocedure

Vervolgens komt aan de orde de vraag of het vereiste van een wettelijke grondslag ook geldt voor instelling van tuchtrechtspraak en tuchtprocedure en de hierop van toepassing zijnde waarborgen. Hierbij kan worden gedacht aan de grondwettelijke eisen van de motiveringsplicht en de openbaarheid van de uitspraak. In artikel 113 eerste lid Grondwet (GW) wordt berechting van strafbare feiten opgedragen aan de rechterlijke macht. In dit verband is van belang artikel 113 lid 2 Grondwet dat luidt: "tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij wet geregeld". Dit om te voorkomen dat dergelijke tuchtgerichten punitieve sancties zonder wettelijke basis kunnen opleggen. Deze bepaling wordt niet van toepassing geacht op niet van overheidswege ingestelde tuchtrechtspraak 3). Hieruit kan worden geconcludeerd dat alleen publiekrechtelijk geregeld tuchtrechtspraak een wettelijke grondslag behoeft. Een wettelijke grondslag is niet vereist bij tuchtrechtspraak door private rechtspersonen met overheidstaken belast, zelfs indien dit geschiedt op last van de overheid 4). Voor de vraag of het Biesheuveltuchtrecht kan worden aangemerkt als door de overheid ingesteld tuchtrecht is de Regeling Contingentering Tong en Schol (en Kabeljauw en Wijting) van belang. Artikel 5 lid 6 verplicht de groepsbesturen in de statuten een sanctiesysteem op te nemen. De Minister kan bij niet-naleving zijn goedkeuring aan de visplannen onthouden. Hieruit kan geen eenduidige conclusie worden getrokken of aan de Biesheuveltuchtrechtspraak een wet in formele zin ten grondslag moet liggen. Echter zelfs indien er geen *verplichting* bestaat ingevolge artikel 113 lid 2 een dergelijke regeling op te nemen, het is evenmin verboden een wettelijke basis te creëren 5). Een wettelijke regeling omtrent Biesheuveltuchtrechtspraak en procedure verdient aanbeveling vanuit rechtszekerheidsperspectief. Voorzieningen kunnen worden getroffen analoog aan de hierboven besproken vormen van wettelijk geregeld economisch tuchtrecht. Dergelijke regelingen bevatten veelal waarborgen ten aanzien van de op te leggen tuchtsancties en de te volgen procedures. De taak van groepsbesturen bij de sanctieoplegging zou behouden kunnen blijven.

1) Regeling van 30 december 1994, Stcrt 252.

2) Regeling van 30 december 1994, Stcrt 252.

3) Bax (1992), p. 1001.

4) TK 1979-1980 nr.16162, nr 4, p. 40.

5) Zie Leijten (1991), p. 233.

2.7 Eisen van een behoorlijke rechtspleging

2.7.1 Stelsel van rechtsbescherming

Onder het Biesheuvelstelsel zijn twee rechtswegen gecreëerd:

1. *Bezwaar*

Artikel 6(f) van de huishoudelijke reglementen van diverse groepen, bepaalt dat een groepslid tegen een beslissing van het bestuur, bijvoorbeeld de boete, bezwaar kan aantekenen 1). Hij dient binnen 14 dagen schriftelijk met opgave van redenen bezwaar bij het betreffende groepsbestuur indienen. Binnen 1 week na de indiening van het bezwaar kan op verzoek van de betrokkene hoor en wederhoor plaatsvinden. De korte termijn om tegen sanctiebesluit bezwaar aan te tekenen vloeit voort uit de lik-op-stukgedachte. Echter het bezwaar volgt de lik-op-stukprocedure en staat de effectieve werking ervan niet in de weg 2). Ook het civielrechtelijke beginsel van redelijkheid en billijkheid lijkt zich tegen deze korte termijn te verzetten.

2. *Beroep: Arbitrage*

De Stichting Arbitrage Zeevisserij is opgericht ter berechting van geschillen tussen de groepsbesturen en de groepsleden. Het is van belang te onderstrepen dat het niet gaat om de berechting van overtredingen en het opleggen van sancties. Er is voor arbitrage gekozen om een aantal redenen, waarvan de belangrijkste waren: de tijdsduur, de deskundigheid van de arbiters en de kosten. De bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) zijn dienovereenkomstig van toepassing verklaard. Het arbitrale eindvonnis is in beginsel niet vatbaar voor hoger beroep. Er zijn drie arbiters. Tenminste de voorzitter moet jurist zijn. De twee overige arbiters worden benoemd uit de lijst die het bestuur van de Stichting heeft opgesteld. De beginselen die van toepassing zijn op overheidsrechtspraak, zijn ten dele ook van toepassing op arbitrage: het beginsel van behoorlijk gedrag; het beginsel van hoor en wederhoor (artikel 1039 Rv); onafhankelijkheid en onpartijdigheid; eenvoud van de procedure; openbaarheid; motivering; redelijke termijn en het beginsel van partij-autonomie 3). Een aantal van deze beginselen is slechts met moeite terug te vinden in de arbitrage statuten die weinig aandacht aan procedure besteden. In het civiele recht geldt de vrije bewijsleer (artikel 179 Rv), hetgeen inhoudt dat datgene wat tot bewijs kan dienen niet strikt is omschreven. Het gevolg is dat de civiele rechter meer vrijheid met betrekking tot het toelaten van bewijsmiddelen heeft bij de beoordeling van het bewijs dan de strafrechter. De regels van het bewijsrecht gelden niet bij arbitrage (1039 lid 5 Rv), zodat arbiters nog meer vrijheid hebben bij de bewijs-beoordeling dan de civiele rechter. In het strafrecht geldt dat een proces-verbaal opgemaakt door een opsporingsambtenaar zelfstandige bewijswaarde heeft 4). Daarentegen wordt aan controle-rapporten of getuigenverklaringen van AID-ambtenaren, door de Stichting Arbitrage Zeevisserij in een aantal gevallen géén zelfstandige bewijswaarde toegekend. Een

-
- 1) Ingevolge artikel 7 lid 4 kan een lid ook bezwaar aantekenen tegen ontzetting uit het lidmaatschap. Over een beroep tegen schorsing zijn geen bepalingen in de Reglementen opgenomen. Het lid kan het geschil dus rechtstreeks aan Stichting Arbitrage voorleggen.
 - 2) Zie over bezwaarprocedure verder Van den Berge (1994) pp. 18-20.
 - 3) Zie van den Berg, e.a. (1992), pp 14-24.
 - 4) Artikel 344 lid 2 SV.

ander probleem betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Biesheuvelarbiters, die meestal uit eigen kring afkomstig zijn.

De keuze voor arbitrage als vorm van geschillenbeslechting lijkt primair ingegeven door het bindende karakter van het arbitraal vonnis. Dit diende conform de lik-op-stukgedachte langdurige procedures bij de burgerlijke rechter te vermijden. Dit betekent echter niet dat de weg naar de burgerlijke rechter geheel is afgesloten. Het blijft mogelijk ingevolge artikel 1064 Rv rekest civiel tegen het vonnis aan te tekenen of een vordering tot vernietiging in te stellen. In beginsel toetst de burgerlijke rechter in zo'n geval de zaak niet in volle omvang. Hierop bestaat één uitzondering. Indien er sprake is van *schending van de openbare orde en goede zeden*, één van de vernietigingsgronden onder artikel 1065 lid 1(e) Rv, vindt er wel inhoudelijke toetsing van het vonnis plaats. Het gaat hier om schending van fundamentele beginselen van procesrecht, zoals schending van het recht op hoor en wederhoor. De Biesheuvelgroepsleden doen regelmatig een beroep op schending van het recht op hoor en wederhoor. Het groepsbestuur Delta Zuid anticipeerde op de vertragende werking ten gevolge van hoor en wederhoor tijdens het arbitrageproces en de eventuele daarop volgende procedure bij de civiele rechter en besloot een aantal tuchtsancties niet toe te passen ¹⁾. Er zij echter op gewezen dat ingevolge artikel 1066 Rv het bij de civiele rechter ingestelde beroep géén schorsende werking heeft.

2.7.2 Waarborgen internationaal recht

Artikel 177 EG Verdrag

Allereerst de vraag of de Biesheuvelarbiters zich tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kunnen wenden bij vragen waar het gemeenschapsrecht in het geding is. Op grond van artikel 177 van het EG Verdrag kan een nationale rechterlijke instantie een vraag aan het Hof van Justitie stellen omtrent de geldigheid en uitleg van EG-recht. Van belang is dus of de Stichting Arbitrage zeevisserij valt aan te merken als "nationale rechterlijke instantie". Toepassingsvoorwaarden zijn neergelegd door het Hof van Justitie in de zaak *Nordsee* ²⁾:

1. bestaat er een voldoende nauwe band tussen stelsel arbitrage en stelsel van rechtsbescherming in de lid-staten? Met andere woorden staat het de betrokken partijen vrij geschil aan normale rechter voor te leggen of zijn zij verplicht geschil via arbitragebeding aan een arbitragecommissie voor te leggen. De Biesheuvelgroepsstatuten bevatten allen een arbitragebeding op grond waarvan alle geschillen tussen leden onderling en tussen de leden en de groep, zullen worden beslecht door middel van arbitrage. Partijen zijn dus niet vrij de beslechting van het geschil aan de burgerlijke rechter over te laten;
2. is de zorg voor naleving van het EG-recht aan particuliere personen opgedragen? Voor deze vraag is van belang de overheidsbetrokkenheid bij beslissing om arbitrage te kiezen. Vervolgens is er de vraag of de overheid ambtshalve kan ingrijpen. Bij de Biesheuvelarbitrage is de overheid niet direct betrokken hetgeen volgt uit het feit dat de overheid geen inspraak heeft in de samenstelling van de arbitragecommissies. De overheid is overigens wel indirect betrokken bij de arbitrage procedure.

De civiele rechter die moet oordelen over de vernietiging van het arbitrale vonnis is echter wel een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 Rv. De toetsing van

1) Zie ook tekst bij voetnoot 12.

2) Zaak 102/81, HvJ 1982 I-1095.

het communautaire recht zou evenwel kunnen plaatsvinden in het kader van een vordering tot vernietiging van het arbitrale vonnis wegens strijd met de openbare orde of goede zeden ex artikel 1065 eerste lid onder e 1). Het EG-recht maakt deel uit van de openbare orde.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat vrijwillige arbitragecommissie, zoals de Biesheuvelarbiters, geen nationaal rechterlijke instanties in de zin van artikel 177 EG Verdrag zijn en derhalve niet bevoegd een vraag ter beoordeling aan het Hof van Justitie voor te leggen. Onvrijwillige dat wil zeggen wettelijk geregelde arbitrage commissies vallen wel onder de reikwijdte van artikel 177 2). Indirecte toepasselijkheid van artikel 177 blijft mogelijk via een beroep bij de civiele rechter wegens strijd met openbare orde of goede zeden.

De Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele rechten

De Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) richt zich in beginsel tot verdragstaten, die de grondrechten en vrijheden moeten garanderen aan een ieder die onder hun jurisdictie ressorteert. De vraag die dan onmiddellijk rijst is of het EVRM van toepassing is op het stelsel van rechtsbescherming zoals dat is neergelegd in het Biesheuvelstelsel en dat kan worden aangemerkt als tuchtrecht. Uit het bovenstaande werd al duidelijk dat het hier niet om strikt contractueel tuchtrecht gaat. Er is sprake van een duidelijke verstrengeling van publiek- en tuchtrecht. Allereerst functioneert het systeem onder de voorwaarden die in publiekrechtelijke regelgeving zijn neergelegd. De Minister keurt groepscontingenten niet zonder meer goed, maar legt een aantal concrete verplichtingen op waaraan de groepen moeten voldoen. Vervolgens is er geen sprake van echte vrijwillige toetreding. Voordelen die door de overheid aan het systeem worden gekoppeld maken niet-deelname economisch bijzonder onrendabel, zodat er niet meer van echte vrijwilligheid kan worden gesproken.

Artikel 6 (1) EVRM

Vervolgens is van belang de betekenis van Artikel 6(1) ten aanzien van het Biesheuvelstelsel. Artikel 6 (1) richt zich in eerste instantie op overheidsrechtspraak en biedt belangrijke processuele waarborgen, niet alleen voor strafzaken, maar ook voor procedures waarvan de uitkomst bepalend is voor de "vaststelling van burgerlijke rechten en plichten" 3). De waarborgen die artikel 6 (1) bevat zijn:

1. recht op toegang tot een onafhankelijke rechter;
2. toegang tot een rechter binnen een redelijke termijn;
3. het recht op een eerlijke behandeling.

De vraag naar de toepasselijkheid van artikel 6(1) op tuchtprocedures is lange tijd ontkennend beantwoord door het Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM). Tegenwoordig hanteert het EHRM een autonome uitleg om te voorkomen dat de verdragstaten onder de daarin vastgelegde waarborgen kunnen uitkomen door een sanctiestelsel vanuit het strafrecht onder te brengen onder het bestuursrecht of tucht-

1) Zie ook HvJ EG 27 april 1994, zaak 393/92 *Gemeente Almelo e.a./INV Energiebedrijf IJssel-mij.*, Jur. 1992 I-1477.
2) Zie hiervoor G.M.F. Snijders, 1994, p. 217.
3) Artikel 6 tweede en derde lid zijn alleen van toepassing op strafprocedures.

recht 1). Het feit dat het Biesheuvelstelsel gekwalificeerd wordt als privaatrecht en dat niet is voorzien in een tuchtrecht is derhalve niet doorslaggevend voor de vraag of de waarborgen van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens van toepassing zijn. Wel is van belang dat een nationaal sanctiestelsel een publiekrechtelijke grondslag heeft. Deze is bij het Biesheuvelstelsel weliswaar niet formeel-wettelijk aanwezig, maar er is wel degelijk sprake van een publiekrechtelijke inbedding van het stelsel. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat het bij Biesheuvel gaat om drie procedures: 1. de sanctie-oplegging; 2. bezwaar; 3. arbitrage.

Er zijn twee hoofdvragen die bepalen of het systeem van Biesheuvelsancties onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt. De eerste vraag is of er sprake is van vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen (contestation of civil rights and obligations). In tweede instantie is er de vraag of er sprake is van een strafvervolgning ("criminal charge") in de zin van artikel 6 EVRM.

Voor de uitleg van beide termen hanteert het Straatsburgse Hof drie (alternatieve) selectiecriteria:

1. indeling van de geschonden norm in de wetgeving van de eigen staat. behoort deze tot het strafrecht, het tuchtrecht of beide? Dit criterium wordt slechts als uitgangspunt gebruikt;
2. het werkelijk karakter van de overtreden norm. Is een norm overtreden die een specifieke groep betreft of heeft de norm een algemeen verbindend karakter?;
3. de aard en zwaarte van de sanctie die kan worden opgelegd zodat er kan worden gesproken van een strafvervolgning (criteria: afschrikwekkend en punitief).

De vraag naar de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen wordt door het EHRM vooral gehanteerd in zaken die het beroepentuchtrecht betreffen. Waar het Biesheuvel betreft bestaat geen twijfel dat het gaat om vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen. Immers de betrokken visser wordt in zijn private rechtspositie getroffen. Het gaat hier zowel om geldboetes als wel schorsing of ontzetting uit het lidmaatschap. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een strafvervolgning dient er te worden gekeken naar het karakter van de normovertreding 2). Aangezien het gaat om een regels die van toepassing zijn op een bepaalde duidelijk afgebakende beroepsgroep, en niet zozeer om gedragsregels die zich richten tot burgers in het algemeen is het de vraag of Biesheuvelnormen aan dit criterium voldoen 3). Over de toepasselijkheid van artikel 6(1) op het Biesheuvelstelsel kunnen geen eenduidige conclusies worden getrokken. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zal een aantal criteria tegen elkaar afzetten. Enerzijds is er weliswaar sprake van een duidelijk afgebakende beroepsgroep met een eigen normencomplex. Anderzijds is er sprake van een stelsel dat niet alleen publiekrechtelijk omkaderd is, maar dat tevens bepaalde sancties omvat die als afschrikwekkend en punitief kunnen worden aangemerkt.

Artikel 6 en arbitrageprocedure

Voorzover niet al uit de hierboven gegeven beschouwingen met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM voortvloeit dat artikel 6 geen betekenis heeft

-
- 1) Zaak Engel, 8-6-1976, Series A, vol.22, NJ 1978, 223 m nt. onder 224 D.H.M. Meuwissen.
 - 2) Het is overigens nog maar de vraag of het EHRM aan een beoordeling van het tweede criterium zal toekomen. Bij de uitspraken van het EHRM wordt het tweede criterium van de "criminal charge" alleen gebruikt bij tuchtrecht in hiërarchieke zaken.
 - 3) Zie EHRM 22 mei 1990, Series A nr.177 (Weber). Zie ook Rogier, 1992, p. 43.

voor het hier besproken stelsel, gaan wij hier nog in op een aantal andere knelpunten die met name verband houden met de vrijwilligheid als element van het stelsel in relatie tot het systeem van arbitrage.

Partijen kiezen er bij arbitrage voor de toegang tot de overheidsrechter uit te sluiten. De vraag die dan rijst is of hiermee geen afstand wordt gedaan van de waarborgen van artikel 6 EVRM. Voorwaarden voor het afstand doen van rechten zijn duidelijkheid en vrijwilligheid 1). In de zaak *Bramelid/Malmström* bracht het feit dat de arbitrage in kwestie op de wet en niet op de wil van partijen berustte, met zich mee dat de arbitrage aan alle vereisten van artikel 6 moest voldoen 2). Betekent dit a contrario dat indien er géén wettelijk vereiste bestaat de waarborgen van artikel 6 niet van toepassing zijn? 3). In de literatuur is beweerd dat naarmate er meer vrijwilligheid bij toetreding bestaat, de strikte bescherming van de belangen van het individu minder worden en er meer mogelijkheden bestaan om afstand te doen van bepaalde, door artikel 6 gegarandeerde fundamentele rechten 4). Echter, zelfs indien men erkent dat de waarborgen van artikel 6 behoren tot de rechten waarvan men afstand kan doen, lijkt dit zich niet uit te strekken tot alle fundamentele rechten. In het arrest *Nördström/Nigoco* 5) achtte de HR vernietiging van een arbitraal vonnis wegens strijd met de openbare orde of de goede zeden in geval van schending van het fundamentele beginsel van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid slechts mogelijk indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1. feiten aan het licht zijn gekomen op grond waarvan moet worden aangenomen dat hetzij een arbiter bij het geven van de arbitrale beslissing in feite niet onpartijdig dan wel onafhankelijk was, hetzij omtrent diens toenmalige onpartijdigheid of onafhankelijkheid in zo ernstige mate twijfel mogelijk is dat het, de overige omstandigheden van het geval mede in aanmerking genomen, onaanvaardbaar geweest zou zijn van de partij die in de arbitrage in het gelijk gesteld zou zijn te vragen dat zij zich bij de uitspraak neerlegt;
2. de in het ongelijk gestelde partij mag gedurende de arbitrale procedure niet op de hoogte zijn van de feiten en omstandigheden die aan de vordering tot vernietiging ten grondslag liggen en de onbekendheid in dat stadium mag hem niet zijn toe te rekenen.

Valt de onbekendheid met feiten en omstandigheden omtrent de onafhankelijkheid van arbiters hem wel toe te rekenen of was hij vóór het arbitrale vonnis hiermee bekend, dan heeft de mogelijkheid van wraking van de arbiter opengestaan, en kan de betreffende partij zich niet op vernietiging van het vonnis beroepen. Het belang van het arrest *Nördström/Nigoco* voor het systeem van vrijwillige Biesheuvelarbitrage is de mogelijkheid om een vordering tot vernietiging van een arbitraal vonnis in te stellen wegens schending van bepaalde fundamentele beginselen van procesrecht die door artikel 6(1) EVRM worden gewaarborgd.

Horizontale werking

Bij horizontale werking gaat het erom of particulieren fundamentele rechten geldend kunnen maken ten opzichte van andere particulieren. Deze betekenis van

1) G.J. Wiarda (1988), p. 428.

2) Europese Commissie voor de rechten van de Mens, Rapport van 12 december 1993.

3) Zie voor deze redenering L.J.J. Rogier, (1992), p. 43.

4) Zie Doelder, (1981), p. 66.

5) HR 18 februari 1994, NJ 1994, 765 nt. HJS.

grondrechten speelt met name een rol bij de vraag of de groepsbesturen gebruik mogen maken van de informatie van de AID in een procedure tegen de groepsleden. Als later blijkt dat AID-ambtenaren informatie verkregen naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek doorsturen aan de groepsbesturen die deze informatie gebruiken voor de sanctie-oplegging, is er mogelijkserwijs sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de groepsleden ex artikel 8 lid 2 EVRM.

DEEL III GEMEENSCHAPSRECHT

3.1 Biesheuvelstelsel en Gemeenschapsrecht

Hoe verhoudt het Biesheuvelsysteem zich tot de eisen van EG-recht? Het gemeenschapsrecht is van openbare orde en kan niet door lidstaten of particulieren terzijde worden geschoven. Als het Biesheuvelstelsel tekort zou schieten, is het uiteindelijk de nationale overheid die verantwoordelijk is jegens de Gemeenschap. Derhalve zijn de lidstaten belast met de naleving van het Gemeenschapsrecht op hun grondgebied. Zij zijn verplicht alles in het werk te stellen om de nakoming van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Deze verplichting, die gebaseerd is op artikel 5 van het EG Verdrag, ziet zowel op de uitvoering als op de handhaving van de EG-regelgeving 1). Het gaat hier om een doelgebonden beleidsvrijheid 2), aangevuld met het assimilatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de eis dat maatregelen daadwerkelijk doeltreffend zijn 3).

Uit veel verordeningen op het gebied van de visserij blijkt dat er sprake is van een aanzienlijke invloed van het gemeenschapsrecht op de nationale handhaving. Naast een reeds vrij uitgewerkt systeem van controleverplichtingen, is er met name bij de sanctionering van overtredingen van de visserijregelgeving een ontwikkeling gaande naar een steeds verdergaande normering van de nationale handhavingsverplichting. De op de lidstaten rustende handhavingsverplichtingen ten aanzien van het zeevisserijbeleid zijn vastgelegd in Verordening 2847/93 4). Lidstaten zijn allereerst verplicht zowel de vissersvaartuigen van de lidstaten als vaartuigen afkomstig uit derde landen te inspecteren. De inspectieplicht strekt zich uit tot alle activiteiten die verband houden met de naleving van de maatregelen (vervoer, veiling enzovoort). Verordening 2847/93 bevat een uitgebreid controlesysteem met een aantal verplichtingen met betrekking tot de controle op de visvangst (vangstregistratie) en de aansluitende melding door de lidstaten van de vangstgegevens aan de Europese Commissie. Wat betreft de vangstregistratie is er een belangrijke taak weggelegd voor de individuele vissers. Zij zijn verplicht in een daartoe bestemd logboek dagelijks melding te maken van de gevangen hoeveelheden vis, de visserijzone waar de vis is gevangen en de aangelande hoeveelheden vis. Vervolgens dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat alle aanlandingen van gequoteerde vissoorten gecontroleerd en geregistreerd worden. Gegevens

-
- 1) Zie bijvoorbeeld zaak 50/76, *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap siergewassen* Jur. 1977, p. 137.
 - 2) Dat wil zeggen gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van het communautaire beleid. Zie W. van Gerven, (1990), pp. 1159-1173.
 - 3) Zie bijvoorbeeld HvJ EG 21 september 1988, zaak 68/88, *Commissie v. Griekenland*, Jur. 1989, 2965, HvJ 10 juli 1990 326/88, *Hansen* Jur. 1990 I-2921.
 - 4) Vo 2847/93, ter invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, PB 1993 L 261/1.

omtrent de gebieden waar de vis is gevangen en omtrent de gevangen hoeveelheden, dienen maandelijks door de lidstaten aan de Commissie te worden gestuurd. Nadat de lidstaten de logboeken van de nationale vissersvaartuigen hebben gecontroleerd, zijn zij verplicht te bepalen of het nationale quotum op een bepaalde vissoortolgevist is. Indien dit het geval is, moet de visvangst op de vissoort in kwestie voorwaardelijk worden verboden. Van dit besluit dient de Europese Commissie op de hoogte gesteld te worden. Deze informatieplicht is van groot belang omdat zij in de meeste gevallen de basis vormt voor een Commissieverordening ter sluiting van de vangst op de vissoort in kwestie. De Commissie kan echter ook op eigen initiatief overgaan tot stilleggen van een visserijactiviteit. De Commissie heeft echter van deze bevoegdheid tot nu toe weinig gebruik gemaakt 1).

Gezien deze verregaande communautaire handnavingsvoorschriften rijst de vraag in welke mate het EG-visserijbeleid aan de lidstaten nog ruimte overlaat om de nationale uitvoering en handhaving naar keuze in te richten. Op het eerste gezicht lijkt deze keuze zich te beperken tot een publiekrechtelijk stelsel van handhaving. Ingevolge artikel 31 lid 1 van verordening 2847/93 zijn lidstaten namelijk verplicht bij constatering dat de regeling niet is nageleefd passende maatregelen te treffen, daaronder begrepen de inleiding van *strafrechtelijke of administratieve* actie, overeenkomstig hun nationale wetgeving, van een tegen verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen.

Dit wil niet zeggen dat een systeem van privaatrechtelijke handhaving in strijd is met het communautaire recht. De EG-lidstaten zijn in beginsel vrij in het kiezen van een passend *stelsel* van handhaving bijvoorbeeld handhaving via strafrechtelijke, privaatrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke weg. Het betekent echter wel dat een systeem van privaatrechtelijke handhaving alleen kan worden ingesteld ter aanvulling van het stelsel van publiekrechtelijke handhaving (strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk). In die zin is het aanvullende systeem van Biesheuvelhandhaving dan ook niet in strijd met het EG-recht. Echter er is wel sprake van een systeem dat inbreukt in de publiekrechtelijke keten. Dit geeft aanleiding tot diverse problemen van overlapping tussen beide rechtssystemen. Ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de publiekrechtelijke visserijregelgeving gelden Communautaire verplichtingen. Dit betekent dat ook het Biesheuvelstelsel geconditioneerd wordt door de Communautaire rechtsorde. Deze relatie werd ook tot uitdrukking gebracht in het Biesheuvelrapport en is bovendien in de statutaire doelstellingen van de groepen terug te vinden.

DEEL IV CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Biesheuvelstelsel: algemeen

Het sterk regulerende karakter van de visserijregelgeving in de jaren tachtig lijkt te hebben plaatsgemaakt voor meer eigen verantwoordelijkheid van de sector. Dit vereist een juridische cultuuromslag. Dat deze vertaling niet zonder kleerscheuren is verlopen blijkt uit een aantal knelpunten zoals de onduidelijke juridische classificatie van het systeem.

De eigen verantwoordelijkheid is vooral succesvol geweest op het gebied van het zelfbeheer. De verbeterde relatie tussen vangstrechten en vangstmogelijkheden heb-

1) Controle rapport over de uitvoering van het Gemeenschappelijk visserijbeleid, SEC (92) 394 def. 6 maart 1992, p. 22.

ben ertoe geleid dat de quota sinds 1992 niet meer zijn overschreden. Op een aantal punten is nadere uitwerking en regelgeving echter wezenlijk. Het Ministerie van LNV heeft weinig sturingsmogelijkheden, met name niet waar het gaat om het tussentijds ingrijpen bij overschrijding van de groepscontingenten. Ook blijkt een gebrek aan voldoende informatie over de invulling en uitvoering van de visplannen. Voor deze zaken kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande structuren zoals de Regelingen Contingentering Tong en Schol en de Regeling Kabeljauw en Wijting. Een belangrijk uitgangspunt hierbij dient te zijn dat het stelsel van zelfbeheer niet teveel aan banden wordt gelegd door wettelijke regels: het zou dan zijn waarde verliezen. Het is evenwel niet zo dat een uitbreiding van regelgeving in beginsel ten koste gaat van de beheersfunctie en de daarmee gepaard gaande flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid.

Waar het de zelfhandhaving betreft is de bestaande structuur benedenmaats: de zelfcontrole is nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke signalerende rol die de AID bij de controle van de groepsregels zou uitoefenen is uitgegroeid tot een volwaardig toezicht op de naleving van de groepsreglementen. Deze ontwikkeling legt één van de fundamentele problemen bloot van het systeem van zelfhandhaving: de spanning tussen het publiekrecht van de overheid en het tuchtrecht van de sector. Ook op het gebied van de sanctionering is sprake van een dergelijk spanningsveld. De kwalitatief zwakke zelfhandhaving, zowel inhoudelijk als wat betreft procedurele waarborgen, kan in de toekomst de functie van het succesvolle systeem van *zelfbeheer* in gevaar brengen. Naarmate het aantal ondernemers dat zich aan de zelfreguleringsafspraken wil onttrekken groeit en het aantal overtredingen stijgt, bijvoorbeeld door een verlaging van de EG-quota, zal de effectiviteit van de Biesheuvelregelgeving meer onder druk komen te staan. Derhalve is voortzetting van de zelfhandhaving in haar huidige vorm ons inziens juridisch gezien niet wenselijk. Dit hoeft niet te betekenen dat het Biesheuvelstelsel moet worden afgeschaft. Het vereist echter wel dat er een duidelijk onderscheid dient te worden aangebracht tussen de succesvolle beheersfunctie en de zwakke handhavingfunctie. Oplossingen met betrekking tot de groepshandhaving moeten worden gezocht in de richting van publiekrechtelijke inbedding in het systeem van het wettelijk geregelde economisch tuchtrecht dan wel het PBO-tuchtrecht. Dit betekent geen volledige normering van het handhavingproces. Private tucht-instanties, zoals de groepsbesturen kunnen een rol blijven vervullen bij de sanctie-oplegging. Het gaat hier in de eerste plaats om het neerleggen van wettelijke randvoorwaarden met betrekking tot de op te leggen sancties en de te volgen procedures, zodat een aantal rechtsstatelijke beginselen zullen worden gewaarborgd. Ook de toetsing van de beslissingen van de groepsbesturen in hoger beroep door de Stichting Arbitrage Zeevisserij dient meer publiekrechtelijke te worden ingebed. Een voordeel van een wettelijk kader in dit verband is dat het onduidelijkheden over de kwaliteit van de arbitrale rechtsgang aanzienlijk zal terugbrengen en zo zal resulteren in meer rechtszekerheid. Daarnaast kan een wettelijk kader leiden tot vermindering van het aantal bij de civiele rechter ingestelde vorderingen, hetgeen de bestuurlijke geloofwaardigheid van het systeem ten goede komt. Meer in het algemeen tenslotte is een wettelijk kader op het gebied van de groepshandhaving noodzakelijk omdat de overheid uiteindelijk de verantwoordelijk draagt, ook jegens de EG, voor het slagen van het Biesheuvelstelsel.

4.2 Juridische vormgeving

In het eerste deel is door ons onderzocht op welke manier aan de eigen verantwoordelijkheid van de sector bij het Biesheuvelstelsel juridisch is vorm gegeven. Het

systeem van eigen verantwoordelijkheid van de sector werd ingesteld tegen de achtergrond van het smalle draagvlak voor het communautaire en nationale zeevisserijbeleid aan het einde van de jaren tachtig en sluit goed bij het streven van de overheid naar een betere afbakening van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De voorstellen van de werkgroep Biesheuvel hebben geresulteerd in de oprichting van een achttal groepen, die 96% van het Nederlandse motorvermogen in de kottervloot vertegenwoordigen. Het systeem is gebaseerd op een collectief beheer van de individuele vangstrechten en kent een aantal belangrijke verantwoordelijkheden toe aan de visserijsector. Bij de bespreking van deze verantwoordelijkheden is uitgegaan van een strikt onderscheid tussen de zelfbeheersfunctie van het Biesheuvelstelsel enerzijds en de zelfhandhaving (dat wil zeggen de controle en de sanctionering van de groepsnormen door de groepsleden) anderzijds.

De verdeling van taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties is in het algemeen duidelijk waar het de beheerstaken betreft. Er kan dan ook worden gesproken van succesvol economisch zelfbeheer in de zin dat de uitvoering in belangrijke mate geschiedt door degenen die de regels moeten naleven. Een belangrijke kanttekening is evenwel de publiekrechtelijke omkadering van het systeem van zelfbeheer. Wat de zelfhandhaving betreft, moet een onderscheid worden aangebracht tussen controles en sancties. Het systeem van zelfcontrole door de betrokkenen (vissers, groepsbesturen, afslagen, verwerkers) is niet of nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke reservefunctie die de overheid hierbij wilde innemen is uitgegroeid tot een volwaardige controle van de groepsregels, die wordt uitgeoefend door de AID. Waar het de sancties betreft vindt wel toepassing door groepsbesturen plaats, zij het niet altijd in overeenstemming met de lik-op-stukgedachte.

4.3 Interne effectiviteit en juridische waarborgen

In het tweede deel van het rapport besteden wij aandacht aan de interne effectiviteit en aan de juridische waarborgen. Bij de interne effectiviteit gaat het erom in welke mate de doelstellingen met behulp van de gekozen instrumenten worden bereikt. In het kader van de interne effectiviteit zijn de sterke en de zwakke punten van het systeem nader geanalyseerd. Bij de bespreking is een onderscheid gemaakt tussen de knelpunten die het systeem in het algemeen betreffen, de beheersknelpunten en de handavingsknelpunten. Het zelfbeheer is het sterkste punt van het Biesheuvelstelsel gebleken. Het economisch beheer dient in beginsel dan ook bij de groepen te blijven.

Een algemeen knelpunt betreft de onjuiste juridische classificatie. Het Biesheuvelstelsel wordt als privaatrechtelijk aangemerkt. Dit kenmerkt echter alleen de vorm van het stelsel, (Vereniging met rechtspersoonlijkheid, statuten enzovoort). Zowel wat betreft normering, beheer als handhaving vertoont het systeem alle kenmerken van tuchtrecht: groepsrecht en sanctierecht. De onduidelijke juridische classificatie betreft ook de vrijwilligheid van toetreding. Het feit dat er van "echte" vrijwilligheid geen sprake is, heeft consequenties voor de publiekrechtelijke inbedding en is van groot belang voor een mogelijke wettelijke regeling van de aansluitingsplicht van betrokkenen. Vermeende verschillen tussen publiek- en privaatrecht hebben tot een aantal onnodige juridische complicaties geleid.

Wat betreft het zelfbeheer is het ontbreken van mogelijkheden voor de overheid om tussentijds in te grijpen een probleem. Echter het overgrote deel van de knelpunten betreft de handhaving van de groepsregels. Deze problemen betreffen zowel de controle als de sanctionering van de Biesheuvelovertredingen en spelen zij zich af

op het raakvlak van publiekrecht en privaatrecht. Voor het door de AID uitgeoefende toezicht op de naleving bestaat geen wettelijke grondslag. Daarnaast is er het probleem van de dubbele sanctiëring. Dergelijke problemen ondermijnen in ernstige mate het lik-op-stukbeleid en staan haaks op de door de werkgroep Biesheuvel geformuleerde uitgangspunten. Het ware dan ook wenselijk voor de handhaving van het Biesheuveltuchtrecht een wettelijke basis te creëren, analoog aan de besproken regelingen op het gebied van het wettelijke tuchtrecht. Aan de geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde komen. Bestaande regelingen op het gebied van het landbouwtuchtrecht of het PBO-tuchtrecht kunnen hiervoor model staan. Tuchtfeiten zouden kunnen worden aangemerkt als strafbare feiten in de zin artikel 1 lid 4 WED. Desalniettemin zouden zij tuchtrechtelijk, dat wil zeggen door de groepsbesturen kunnen worden afgedaan. Aan de hierboven geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde worden gemaakt. Het economisch beheer blijft bij de groepen. Groepsbesturen tenslotte blijven verantwoordelijk voor de sanctiëring van tuchtfeiten via het wettelijk geregeld tuchtrecht en het economisch strafrecht blijft voorbehouden aan de overtredingen van de publiekrechtelijke regelgeving.

Bij de behandeling van de juridische waarborgen is gekeken in welke mate het Biesheuveltuchtrecht en de gecreëerde rechtswegen voldoen aan de basisbeginselen van de rechtsstaat: rechtszekerheid en legaliteit. Aan de orde kwamen achtereenvolgens de vraag naar de wettelijke grondslag van de Biesheuvelsancties en de tuchtprocedure. Geconcludeerd werd dat de Biesheuvelsancties vanwege de publiekrechtelijke inbedding en hun punitieve aard, onverenigbaar zijn met artikel 5 WED. De vraag of aan de lik-op-stukprocedure een wet in formele zin ten grondslag moet liggen ingevolge artikel 113 lid 2 Grondwet is niet met stelligheid te beantwoorden. Een wettelijke regeling omtrent deze procedure is vanuit het perspectief van de rechtszekerheid wel wenselijk.

Bij de vraag in hoeverre de eisen van artikel 6(1) EVRM een rol spelen bij het Biesheuveltuchtrecht dient het feit dat er sprake is van regels die zich richten tot een afgebakende beroepsgroep te worden afgezet tegen de publiekrechtelijke inbedding van het stelsel. In het licht van de eisen van artikel 6. EVRM schieten de gekozen rechtsgangen tekort. Dit geldt zowel voor de lik-op-stukprocedure als voor het arbitrale beroep dat kan worden ingesteld bij de Stichting Arbitrage Zeevisserij. Het ware wenselijk ook in dit kader een aantal fundamentele beginselen te waarborgen via wettelijke regeling. Een voordeel van wettelijk geregelde arbitrage is dat het valt onder de reikwijdte van artikel 177 EG Verdrag.

Tenslotte is bezien hoe het Biesheuvelstelsel zich verhoudt tot de materiële eisen van het EG-recht. Het gemeenschapsrecht is van openbare orde en kan noch door de lidstaten noch door particulieren opzij worden geschoven. Indien het Biesheuvelstelsel tekort zou schieten, is het uiteindelijk de Nederlandse overheid die verantwoordelijk is jegens de EG. De lidstaten zijn vrij in het kiezen van een systeem van uitvoering en handhaving, mits in overeenstemming met EG-vereisten. De bedoeling van de publiekrechtelijke regelgeving is om het hele traject van aanlanding tot controle te beheersen (dit is ook een EG-verplichting). Het feit dat gekozen is voor een stelsel van private regelgeving en handhaving ter aanvulling van het publiekrecht, is in beginsel aanvaardbaar. Het Biesheuvelstelsel breekt echter in de publiekrechtelijke keten in, hetgeen aanleiding geeft tot overlappingsproblemen. Problemen die een effectieve handhaving in de weg staan. Dit betekent dat ook het Biesheuvelstelsel geconditioneerd wordt door EG-handhaving voorschriften en vereisten van rechtsbescherming. Deze relatie komt tot uitdrukking in het Biesheuvelrapport en is bovendien in de statutaire doelstellingen van de groepen terug te vinden.

LITERATUUR

- Balkenende, J.P. (1992)
Zelfregulering vereist juridische cultuuromslag; Openbaar Bestuur; 1992, 8
- Bax, C.J. (1992)
Rechtspraak; In: Een artikelgewijs commentaar op de grondwet; P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek; Zwolle; pp. 981-1067
- Berg, A.J. van den, R. van Delden en H.J. Snijders (1992)
Arbitrage Recht; Tweede druk, Zwolle
- Berge, A. van den (1994)
De rechtsgang bij ontduiking van de verplicht; Stageverslag in opdracht van Productschap voor Vis en Visproducten;
- Berg, A.J. (1995)
Vissen in troebel water; voordracht gehouden tijdens het symposium: "Samenwerking in beheer" - 2 jaar ervaring met co-management in de visserij; Directie Visserijen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Noordwijk, 9 juni 1995; niet gepubliceerd
- Berg, A.J. (1995)
Vissen met vaste hand; Nederlands Juristenblad; pp. 1325-1331
- Corstens, G.J.M., D.R. Doorenbos en J.F.L. Roording (1992)
Samenloop van sancties op strafrechtelijk terrein; Nederlands Juristenblad 1992; pp. 1335-1344
- Dijk, P. van en G.J.H. van Hoof (1990)
De Europese conventie in recht en praktijk; Ars Aequi Libri; Nijmegen
- Doelder, H. de (1981)
Terreinen en Beginselen van het Tuchtrecht; Tjeenk Willink
- Driel, M. van (1989)
Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven?; Deventer
- Galen, Hermann van (1984)
Berechting van strafbare feiten in eigen Kring; In: Kracht van Wet Opstellen aangeboden aan Mr W.J. Eijkern; Zwolle; pp. 115-132
- Geelhoed, L.A. (1993)
Deregulering, herregulering en zelfregulering; In: Overheid en zelfregulering, alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?; Zwolle
- Gerven, W. van (1989-1990)
Gemeenschapstrouw: goede trouw in EG verband; Rechtskundig Weekblad; 1989-1990, nr. 33, pp. 1.159-1.173

- Huijzer, E.G.M. (1994)
Tuchtrechtspraak in de agrarische sector. Pre-advies voor de vereniging voor Agrarisch recht; Agrarisch Recht; pp. 436-446
- Keulen, B.F. (1995)
Economisch Strafrecht; Arnhem
- Leijten, M. (1991)
Tuchtrecht getoetst. Een onderzoek naar de betekenis van grondrechten voor de wettelijke regeling van tuchtrecht en van tuchtprocedure; Arnhem
- Mulder, A. en D.R. Doorenbos (1995)
Schets van het economisch strafrecht, vijfde druk; Zwolle
- Plöeg, T.J. van der (1989)
Rafels en oude wijven in de verbinding publiekrecht-tuchtrecht-rechtspersonen-verbintenissenrecht; TVVS; pp. 225-228
- Rogier, L.J.J. (1992)
Strafsancties, Administratieve sancties en het una via beginsel; Gouda Quint; Arnhem
- Ru, H.J. de (1993)
Convenanten tussen maatschappelijke organisaties en overheid;
 In: F.J. Ommeren en H.J. de Ru (red.), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*; Den Haag
- Scheltema, M. (1989)
Regels en principes; historische voorwaarden voor de rechtsstaat;
 In: J.W.M. Engels e.a. (red.); *De rechtsstaat herdacht*; Tjeenk Willink; pp. 11-27
- Snijders, G.M.F. (1994)
Landbouwarbitrage, Preadvies voor de Vereniging voor Agrarisch Recht; Agrarisch recht; 54e jaargang, nr. 9, september 1994
- Vervaele, J.A.E., D. Ruimschotel en R.J.G.M. Widdershoven (1990)
Rechtshandhaving bij Visquotering. Een evaluatieve studie naar rechtshandhaving van nationale en Europese regelgeving; Utrecht (NISER)
- Vervaele, J.A.E. en R.J.G.M. Widdershoven (1991)
Bestuurlijke handhaving van visserijregelgeving. Een studie naar de relatie tussen EEG recht en nationale handhaving; Utrecht
- Wiarda, G.J. (1988)
De waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden tegenover het onderwerp van deze feestbundel; In: *Overheidsrechter gepasseerd; Bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit*; Gouda; pp. 413-429

Wladimiroff, M. en D.S. Schreuders (1990)

Tuchtmaatregel of straf bij economische delicten; In: M. Wladimiroff (red.), *Facetten van economisch strafrecht*; Arnhem; pp. 69-85

Bijlage 3 Evaluatie van het Biesheuvelsysteem

Door dr J. de Vries en drs A.K. Yesilkagit (Universiteit Leiden, Vakgroep Bestuurskunde)

Inleiding

De evaluatie van de bestuurlijke problematiek van het Biesheuvelsysteem in de visserijsector is verricht door de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Er is een analyse gemaakt van de bestuurlijke werking van het Biesheuvelsysteem. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en zijn interviews gehouden met sleutelfiguren. In dit verslag van de evaluatie wordt op verschillende punten ingegaan. In de eerste plaats worden de rollen van de verschillende actoren in het Biesheuvelsysteem onderzocht. Daarbij wordt ingegaan op de houdingen van de actoren ten aanzien van de werking van het systeem. In de tweede plaats komen de controlemechanismen binnen het Biesheuvelsysteem aan bod. In de derde plaats wordt aan de hand van een sterkte-zwakteanalyse de werking van het systeem tegen het licht gehouden. In de vierde en laatste plaats volgt op basis van het voorgaande een slotbeschouwing over de voorwaarden waaronder het Biesheuvelsysteem optimaal functioneert.

A BESCHRIJVING VAN DE ROL VAN DE BETROKKEN ACTOREN BIJ DE UITVOERING VAN HET BIESHEUVELSYSTEEM

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De door de Stuurgroep Biesheuvel beoogde rol voor de overheid (hier: LNV) in haar systeem rust op de volgende vier uitgangspunten¹⁾.

- een op termijn vermindering en versoepeling van publiekrechtelijke regelgeving;
- een op termijn vermindering van de controle-inspanningen van de overheid;
- het stelsel dient te passen binnen de EG-verplichtingen van de Nederlandse overheid;
- herstel van het vertrouwen tussen bedrijfsleven en overheid.

Voorts stelt het rapport, conform de uitgangspunten (p. 11 e.v.) dat een belangrijke taak voor de overheid is weggelegd bij het creëren van een kader waarbinnen aanvoerders, handelaren en verwerkers economisch optimaal kunnen werken. De basis hiervoor vormt de zogenaamde jaardoorvisgarantie (pp. 11-12). Op grond van deze uitgangspunten hebben de verschillende actoren in de sector een specifieke rol toebedacht gekregen.

De Directie Visserijen

De rol van de directie had de afgelopen drie jaar in eerste instantie betrekking op het scheppen van een situatie, waarin het aantrekkelijk werd gemaakt voor individuele vissers zich aan te sluiten bij regionaal georganiseerde visserijgroepen, die dan

1) Stuurgroep Biesheuvel, *Beheerst Vissen*, Rijswijk: Visserijcentrum, 1992, p. 10.

vervolgens functioneerden in een systeem dat voldeed aan bovenvermelde criteria. De overheid dient volgens het rapport de zorg te dragen voor de opgesomde maatregelen in het rapport (Biesheuvel, pp. 22-23).

Op dit moment, drie jaar na de inwerkingtreding van het Biesheuvelsysteem, oefent de directie op basis van drie criteria toezicht uit op de werking van het systeem:

- het nationale quotum is niet overschreden;
- er is flexibilisering ten aanzien van de vangstmogelijkheden (zeedagenregeling, huur en verhuur contingenten) opgetreden;
- de in de motie-Van Zijl (PvdA) opgenomen eis dat tenminste 75% van de vloot pk-capaciteit deelneemt aan het systeem is ruimschoots behaald; op dit moment heeft meer dan 90% van de vlootcapaciteit zich aangesloten bij een groep.

Aangezien aan bovenstaande ontwikkelde criteria is voldaan, lijkt de directie voldaan over de werking van het Biesheuvelsysteem.

De Algemene Inspectie Dienst

De AID heeft in de afgelopen jaren een kritische houding aangenomen ten aanzien van het Biesheuvelsysteem. Ofschoon zich in de afgelopen drie jaren weinig situaties hebben voorgedaan waarbij sprake was van een ernstige bedreiging van het systeem (zie antwoord vraag 2.8), luidt de verwachting van de AID, dat wanneer aan bepaalde cruciale voorwaarden niet meer wordt voldaan (zoals een voldoende quotum) het gehele systeem onder sterke druk komt te staan.

De belangrijkste kritiekpunten van de AID kunnen als volgt worden omschreven. In de eerste plaats wijst de AID op het feit dat met dit systeem de ministeriële verantwoordelijkheid lastig gestalte kan worden gegeven. De groepen kunnen tamelijk autonoom optreden. Signalen over het overschrijden van de quota zullen de minister niet in alle gevallen bijtijds bereiken. De minister moet echter op tijd kunnen ingrijpen.

Hierbij kan worden aangetekend dat het Biesheuvelsysteem beoogt een afzonderlijk verantwoordelijkheidsniveau te scheppen tussen individuele vissers en de groepsbesturen. De verantwoordelijkheid van de minister beperkt zich in dat geval tot de vervulling van de groepsquota en de nationale quota (tegenover de Europese Commissie). Wat betreft de controle op de nationale quota baseert het ministerie zich overigens op gegevens uit de logboeken, door de AID gecontroleerd en samengevat in VIRIS. Er is op dit niveau dan ook geen aanleiding meer voor ingrijpen in individuele gevallen. Het is echter begrijpelijk dat de AID (gezien de historische ontwikkeling van de taken) deze individuele gevallen toch zwaar laat wegen, mede door de voortgezette inzet van de AID in individuele gevallen, maar nu ten behoeve van de groepen.

In de tweede plaats is het maar de vraag of de vissers voldoende discipline kunnen opbrengen wanneer het quotum laag wordt vastgesteld. In een situatie waarin het quotum ruim wordt vastgesteld, levert de vaststelling en het opvissen van de contingenten geen problemen op. Maar wanneer de minister er niet in slaagt in Europees verband voldoende quotum binnen te halen voor Nederland, dan kunnen de vissers besluiten de minister niet meer te volgen.

In de derde plaats is in de ogen van de AID de informatievoorziening naar de minister toe gebrekkig geregeld. Er dient een instantie te zijn die betrouwbare informatie aanlevert en functioneert onder de verantwoordelijkheid van de minister. De groepsbesturen zijn hiertoe niet in staat. De AID zou dat beter kunnen.

Ook hier past de aantekening dat de informatiestroom over individuele bedrijven niet verder behoeft te reiken dan de groepsbesturen. De minister heeft in de nieuwe situatie alleen te maken met groepstotalen. De indruk bestaat dat deze informatielijn in het algemeen voldoende functioneert.

Het Produktschap voor Vis en Visproducten (thans Produktschap Vis)

Het Produktschap dat medebewindtaken uitvoert en de belangen van de visserijsector behartigt, heeft met de inwerkingtreding van het Biesheuvelsysteem een drietal taken toebedeeld gekregen. Deze taken zijn als volgt te omschrijven:

- het voeren van de secretariaten van de afzonderlijke groepen (acht in totaal) door of vanwege het Produktschap;
- het verlenen van goedkeuring aan de visplannen van de afzonderlijke groepen;
- het verlenen van goedkeuring bij de benoeming van de onafhankelijke voorzitters van de groepen.

Hoe zijn de taken door het Produktschap opgevat c.q. uitgevoerd? Om te beginnen dient opgemerkt te worden dat het Produktschap kritisch staat ten opzichte van de uitvoering van deze taken. Het voeren van de secretariaten van de afzonderlijke groepen geeft naast de andere taken die het Produktschap reeds vervult (van overleg met het ministerie tot aan de marketing van visproducten) een organisationele belasting van grote omvang. De secretariële ondersteuning kan bevreemding wekken omdat de groepen juridisch afzonderlijke rechtspersonen vormen (verenigingen).

Een ander belangrijk punt dat van invloed is op de houding van het Produktschap, is het standpunt dat de taakstelling van het Produktschap, zoals die door Biesheuvel is voorzien, in de praktijk nauwelijks overeenkomt met het streven naar meer eigen verantwoordelijkheid van de vissers. In de afgelopen drie jaar is het Produktschap door haar achterban menig maal bestempeld als "erger dan het ministerie" 1). De werkwijze van het Produktschap werd door de vissers ervaren als bemoeizuchtig en als onnodige bevoogding.

De uitvoering van de taken, die het Biesheuvelsysteem voor het Produktschap meebracht, werden niet alleen als problematisch ervaren in de relatie die het Produktschap onderhield met de visserijgroepen, maar ook in de relatie tot het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Verschil van mening ontstond over de vraag of de taken die het Produktschap uitvoerde in het kader van Biesheuvel waren aan te merken als medebewind. Het Produktschap beaamde dit en meende overeenkomstig betaald te moeten worden. De minister (destijds Bukman) was de mening toegedaan dat de uitvoering van de Biesheuveltaken door het Produktschap niet als medebewind aangeduid konden worden. Inmiddels is deze kwestie met betrekking tot de formele positie van het Produktschap deels beëindigd.

De controle van de veilplicht door het Produktschap werd eveneens als problematisch ervaren (zie briefwisseling PV-LNV). Het is de vraag of de veilplicht voor alle vissoorten de meest optimale marktwerking bewerkstelligt. Voor de haring, bijvoorbeeld, levert de veiling geen optimale marktwerking op, omdat er een klein aantal aanbieders en een evenzo klein aantal vragers van haring zijn. In dergelijke gevallen werkt de veiling niet optimaal.

Voorts is het Produktschap van mening dat de naleving van de veilplicht meer gebaat is bij controle door een publiekrechtelijke instantie dan controle op privaatrechtelijke basis. De controle op de naleving daarvan zou dan effectiever kunnen plaatsvinden, omdat de AID een publiekrechtelijke controle-instantie is. Het toezicht op de naleving van de veilplicht door de sociale controle van de zijde van de groepsbesturen werkt weliswaar preventief, maar de werking van het gehele systeem mag niet alleen afhankelijk zijn van de sociale controle binnen de groep.

1) D.J. Langstraat, "De (toekomstige) rol van het Produktschap Vis in de groepsvisserij", in: Directie Visserij, *Samenwerking in Beheer: 2 jaar ervaring met Co-management in de Visserij*, Verslag van het symposium gehouden te Noordwijk, 9 juni 1995, p. 4.

Tot slot rest nog de vraag of en hoe het Produktschap in de toekomst in het Biesheuvelsysteem zal functioneren. Het Produktschap bezint zich op haar toekomstige rol binnen het Biesheuvelsysteem. Een deel van de uitkomst van deze bezinning legt het Produktschap in de handen van de minister. Het is aan deze om duidelijk te maken welke taken wel en welke niet onder de paraplu van de overheid worden gebracht. Met andere woorden, welke taken wil de minister onder de ministeriële verantwoordelijkheid houden en welke onder de eigen verantwoordelijkheid van de visserijgroepen. Indien de minister tot de conclusie komt dat hij bepaalde taken onder zijn hoede wil houden, dan zou het Produktschap, in het geval dat de minister besluit de uitvoering van die taken over te laten aan het Produktschap, die taken op zich nemen, mits de formele positie van het Produktschap geen onduidelijkheden bevat.

De visserijgroepen

Op dit moment zijn er acht groepen. Gedurende de periode vóór de invoering van het Biesheuvelsysteem was een situatie ontstaan waarin de overheid alles trachtte te regelen, maar veel door zijn vingers zag glippen en waarin de vissers een aanzienlijk deel van hun activiteiten in een grijze markt uitvoerden. Voor beide partijen was de situatie onhoudbaar, maar het bevatte (juist daarom) de kiemen voor het opzetten van de Biesheuvelgroepen. Voor de eerstgenoemde betekende de invoering een vermindering van de regelzucht en voor de laatstgenoemden de mogelijkheid om naar eer en geweten te vissen.

De centrale doelstelling van de groepen is op basis van het gezamenlijk beheer van individuele contingenten, die in de groep moeten worden ingebracht, tot vangst-beheersing te komen met maximaal economisch voordeel voor de deelnemers door gespreide aanvoer per jaar (Biesheuvel 1992:19). Om tot uitvoer van deze doelstelling te komen, is er binnen de Biesheuvelsystematiek een belangrijke plaats ingeruimd voor de groepsbesturen. Tevens is uit de praktijk van de afgelopen drie jaar gebleken dat groepsbesturen een centrale rol hebben gespeeld binnen de visserijgroepen overeenkomstig de voorstellen van Biesheuvel. Er kan onderscheid gemaakt worden naar interngerichte en externgerichte taken van groepsbesturen. Met betrekking tot de interngerichte taken dient men te denken aan:

- de toekenning van zeedagen op basis van individuele contingenten;
- huur-/verhuur van contingenten;
- sociale controle.

De externgerichte taak heeft betrekking op:

- het voeren van overleg met het Produktschap, de directie Visserijen, de AID en de andere visserijgroepen.

Intern gerichte taken

De toekenning van zeedagen aan vissers binnen de groep en huur-/verhuurtransacties van individuele contingenten tussen vissers binnen de groep (maar ook mogelijk: huur-/verhuur en zeedagen uitwisseling tussen groepen) zijn activiteiten die zich concentreren in de eerste weken van januari. Tijdens de decemberraad van de Europese Landbouwministers worden de TAC's, en aan de hand daarvan, de nationale quota vastgesteld. Op 1 januari van het nieuwe jaar krijgen de vissers door het ministerie van LNV hun individuele contingenten toegekend. Zij brengen deze onder privaatrechtelijke overeenkomst ter beheer in binnen de groep. Een daaraan gekoppeld visplan van het groepsbestuur is, na goedkeuring door het Produktschap, de basis voor het toekennen van groepscontingenten (= som individuele contingenten) door het ministerie. Op grond hiervan maken vissers hun aanvoeren per vissoort. Indien een visser op basis van

zijn aanvoer tot de conclusie komt dat hij bepaalde delen van zijn contingent vis niet kan opvissen, wordt dat deel door het groepsbestuur aan de andere leden van de groep te huur aangeboden. Wanneer daarna de definitieve individuele contingenten vaststaan, kan het groepsbestuur zeedagen toekennen aan haar leden op basis van die definitieve individuele contingenten.

Door de invoering van de privaatrechtelijke verplichting zijn de groepsbesturen belast met de privaatrechtelijke controle daarvan. Echter, in de praktijk is de AID nog altijd zeer betrokken bij de controle. Anders dan in de periode van vóór Biesheuvel beperkt de AID zich tot het melden van overtredingen van de verplichting aan de groepsbesturen (zie ook antwoord op vraag 2.8 van LEI-DLO).

Wanneer de AID vermoedt dat een visser niet al zijn kisten vis via de afslag aan land brengt, dan meldt de AID dit aan het groepsbestuur. Het groepsbestuur zal, discretie rondom de persoon van de visser in acht nemend, een gesprek voeren met de betreffende persoon. De visser weet vervolgens dat hij in de gaten wordt gehouden en zal waarschijnlijk in het vervolg geen risico meer nemen om daadwerkelijk tegen de lamp te lopen. In het geval dat een concrete melding van een overtreding wordt gemaakt, zal het groepsbestuur gedurende gesprekken met de visser de opgegeven feiten nagaan. Indien de visser daadwerkelijk de verplichting heeft ontdoken wacht hem een boete. Dit levert zowel voor de in overtreding zijnde visser als voor de leden van het groepsbestuur een pijnlijke situatie op. De visser zal een fikse boete in relatie tot de overtreding opgelegd krijgen en de leden van het groepsbestuur zullen die boete moeten uitdelen aan iemand "met wie zij iedere zondag in de kerk samen komen".

Externgerichte taak

De belangrijkste externergerichte taak van de groepen is overleg voeren met andere groepen, de directie Visserijen, de AID en het Produktschap. De directie Visserijen voert geen structureel overleg met de groepen. Regelmatig komt het echter wel voor dat leden van de groepsbesturen contact zoeken met de directie Visserijen. Dit geschiedt met name wanneer de groepen specifieke zaken bespreken met de directie Visserijen. De groepen voeren structureel overleg met het Produktschap. Het overleg vindt ongeveer eens in de maand plaats. De AID onderhoudt regelmatig contact met de groepen. Dit gaat dan met name over de controle-inspanning. De groepen zien de AID als een onmisbare schakel in de controleketen en houden de AID gaarne bij de controle betrokken.

De aanstelling van coördinator Toorenburg

Gedurende de aanlooptijd van het systeem diende het administratief systeem van de secretariaten te worden opgezet. De heer Toorenburg heeft hiervoor bijna een jaar bij het Produktschap gewerkt. Oorspronkelijk was de heer Toorenburg werkzaam bij LNV. Gedurende de periode van zijn aanstelling bij het Produktschap heeft hij het Groepen Administratie Systeem (GRAS) ontwikkeld.

B CONTROLE BINNEN HET BIESHEUVELSYSTEEM

Een belangrijke doelstelling in het Biesheuvelrapport is de vermindering en versoepeling van de controle-inspanningen van overheidszijde en de versterking van het controle-potentieel van het bedrijfsleven. Er is sprake van drie vormen van controle: die van de AID, de sociale controle binnen de visserijgroepen en die van de agenten van het Produktschap.

De AID heeft haar controle-inspanningen conform de voorschriften van de Stuurgroep Biesheuvel aanzienlijk teruggebracht (zie LEI, vraag 2.8). De vraag of de controle-inspanningen van de AID in de toekomst nog meer verminderd kunnen worden hangt af van de flexibilisering en de effectiviteit van de controles die uitgevoerd worden door het bedrijfsleven zelf. Nu treedt de AID slechts op in getuige-situaties: wanneer AID-controleurs of derden melding maken van illegale gevallen.

Om te bewerkstelligen dat het bedrijfsleven zelf meer gaat controleren is het nodig dat het instrumentarium van de groepsbesturen wordt uitgebreid. Onder het adagium "private regels moet je privaat controleren" zou naast het visplan een privaat controleplan opgesteld moeten worden. De minister zou op deze wijze beschikking hebben over een toetsingsmaat. De minister kan zich dan laten informeren en eventueel sturen. Tegelijkertijd zouden de groepsbesturen dan meer legitimiteit verkrijgen in de ogen van hun leden.

Vooralsnog controleert de AID in overleg met de groepen. Ze hebben regelmatig overleg met elkaar over de controleproblematiek. De AID staat daarbij op het standpunt dat zij gevallen, waar melding wordt gemaakt van een mogelijke overtreding, doorspeelt naar de groepsbesturen.

De sociale controle binnen de groepen is een ander verhaal. Via de groepsbesturen kunnen individuele vissers - op informele wijze - zich op de hoogte houden van de activiteiten van hun collega's. Op deze wijze kunnen verdenkingen door het bestuur bij de visser(s) weggenomen worden of kan het bestuur de mogelijke aanwijzingen zelf natrekken. Gezien het zeer informele karakter van dergelijke controles zijn deze niet als geheel waterdicht te bestempelen.

De controle op de verplicht door agenten van het Produktschap heeft, en dat hebben de betrokken agenten lijfelijk moeten ondervinden, niet naar behoren gewerkt (zie briefwisseling Produktschap-LNV). Het Produktschap heeft niet het personeel in huis om opsporings- en controletaken uit te voeren. Daarbij is het nog maar de vraag of een belangenbehartigende organisatie wel controle zou moeten uitvoeren bij haar eigen leden.

C DE STRUCTUUR VAN HET BIESHEUVELSYSTEEM

Bij de beantwoording van deze vraag loont het de moeite te kijken naar de sterke en de zwakke punten van de structuur. Hiervoor is de onderstaande sterkte-zwakke analyse gemaakt.

Sterke punten

Een van de meest sterke punten van het Biesheuvelsysteem is dat vissers verplicht in een situatie worden gebracht waarin ze met elkaar moeten samenwerken. Het is binnen het systeem in grote lijnen gelukt het sterke individualisme, dat als een kenmerk van de traditionele vissersgemeenschappen te beschouwen is en tevens de voedingsbodem was van het "prisoners' dilemma", te doorbreken. Meer dan 90% van de vlootcapaciteit heeft zich aangesloten bij een groep. Over de overgebleven 10% is weinig bekend.

Een ander sterk punt van de structuur van het Biesheuvelsysteem is de instelling van de groepsbesturen en de daaraan verbonden groepen. Door de aanwezigheid van de groepen en hun besturen op het niveau van de vissers zijn instrumenten als de zeedagenregeling en de huur/verhuur van contingenten goed tot hun recht gekomen. De inzet van deze instrumenten op het niveau van de groepen heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de flexibilisering binnen de sector. Indien er in het systeem geen groepen

waren ingesteld en de hierbovengenoemde instrumenten dientengevolge door een hoger bestuurlijk niveau hadden moeten worden gehanteerd, dan zou naar alle waarschijnlijkheid het niveau van de huidige flexibilisering bij lange na niet gerealiseerd kunnen worden.

Zwakke punten

De afgelopen drie jaar heeft het systeem goed gewerkt. Critici beweren dat dit niet te maken heeft met het Biesheuvelsysteem als zodanig, maar een gevolg is van het feit dat de quota ruimer zijn geworden. In een situatie waarin een laag quotum wordt vastgesteld zal het systeem onder zware druk komen te staan. Deze situatie is niet ondenkbaar, gezien het gegeven dat biologen de visstand in de Noordzee voor de komende jaren alarmerend laag hebben geschat.

In een dergelijke situatie staat of valt het systeem voor een niet onaanzienlijk deel met de onderhandelingsvaardigheden van de minister in Brussel. Wanneer deze niet genoeg quotum kan binnenhalen voor de Nederlandse visserij dan zal, aldus een *worst-case* scenario, een breuk ontstaan in de afspraken die gemaakt zijn tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Als een complicerende factor hierbij wordt wel beschouwd het tot zijn recht komen van de ministeriële verantwoordelijkheid. De privaatrechtelijke constructies en de vergaande mate van zelfregulering bij de groepen maken het de minister onmogelijk om, in een situatie als hierboven geschetst, in individuele gevallen adequaat in te grijpen wanneer het mis mocht gaan. De controlerende instantie van de minister, de AID, is immers formeel niet uitgerust om privaatrechtelijke controle uit te oefenen. Bij een goede werking van het Biesheuvelsysteem is echter zoals vermeld de verantwoordelijkheid van de minister gericht op de totale groepscontingenten, en uiteraard de nationale quota. De totale organisatie rond de visquoteringsregelingen vertoont echter wellicht een hybride karakter waarbij privaats- en publiekrecht door elkaar lopen, waardoor uiteindelijke verantwoordelijkheden voor de verschillende instanties niet duidelijk kunnen zijn.

Bovendien ontbreekt het de minister aan betrouwbare informatie van een onafhankelijk orgaan. In de praktijk komt het er op neer dat de producentenorganisaties zelf de leden controleren, maar, zoals ook elders blijkt in de voorlopige uitkomsten van de evaluatie, zijn de waarden en normen, die nodig zijn om een waterdichte sociale controle uit te oefenen, binnen de visserijgroepen bij lange na niet geïnternaliseerd.

Een andere *worst-case* scenario heeft betrekking op een situatie waarin ernstige overtredingen worden begaan door vissers. Een situatie als deze zal met een grote waarschijnlijkheid kunnen optreden wanneer de quota te laag worden vastgesteld. In dat geval dient een groepsbestuur boetes conform de geldende regels op te leggen. Daarvoor zou de groep zelf feiten moeten aandragen en bewijzen voor de overtreding moeten leveren. Voor dergelijke procedures zijn groepsbesturen onvoldoende professioneel uitgerust. Indien de overtreder daarbij ook nog een juridische procedure start, dan zullen de proceskosten voor de groepsbesturen zeer hoog kunnen oplopen.

D SLOTBESCHOUWING

Het Biesheuvelsysteem vormt een interessant bestuurlijk experiment. De praktische problemen uit de jaren tachtig hebben tot verschillende theoretische beschouwingen over de visserijproblematiek geleid. Sommige auteurs noemen de visserijproblematiek een duidelijk voorbeeld van een *prisoners' dilemma* (twee gevangenen die niet met elkaar kunnen communiceren en elkaar wantrouwen verlinken elkaar), andere auteurs

stellen dat er sprake is van een *tragedy of the commons* (bij een gemeenschappelijk stuk grond of visgrond zonder eigendomsrechten zal er overbeweiding of overbevising plaatsvinden).

Beide theoretische invalshoeken maken duidelijk dat vissen een individuele bezigheid is waarbij rationeel handelen in de zin van het streven naar winstmaximalisatie voorop staat. Omdat de vissers elkaar niet vertrouwen of niet weten wat de ander doet zullen zij proberen zoveel mogelijk vis naar de wal te brengen.

Het individueel rationele gedrag kan in totaal echter tot irrationele uitkomsten leiden: overbevising en het uitsterven van bepaalde vissoorten. Ook vissers zijn daarbij niet gebaat. Maar, door het onderlinge wantrouwen zijn de vissers niet in staat hun handelen op elkaar af te stemmen.

In het verleden is democratische dwang naar voren gebracht om de kwade gevolgen van het prisoners' dilemma of de *tragedy of the commons* tegen te gaan. Democratische dwang bestaat er uit dat binnen een politiek systeem via een democratische methode beslissingen worden genomen waaraan de burgers zich hebben te houden. Dit kan met publiekrechtelijke maatregelen worden afgedwongen.

De Europese Commissie besloot in het verleden tot het instellen van visquoteringsregelingen. Bij quoteringen kunnen zich drie situaties voordoen. Wanneer de quota redelijk overeenkomen met de visstand is er geen probleem. Als de quota te ruim worden vastgesteld is er eveneens geen probleem. Wanneer de quota echter veel lager worden vastgesteld dan de visstand ontstaat er een probleem omdat vissers dan vis moeten weggooien.

In de jaren tachtig zijn de quota te laag vastgesteld. Daardoor ontstond er een grijze vismarkt: een markt die aanvankelijk door alle actoren uit de visserijsector werd gedoogd, symbolisch aangeduid als het geheim van Urk.

Door druk van de Europese Commissie, aandacht in de media en vragen uit de Kamer, werd het ministerie gedwongen de controle op de visserijsector met behulp van de Algemene Inspectie Dienst te intensiveren. De publiekrechtelijke controle was echter weinig succesvol. De vissers bleven de quoteringen ontduiken omdat deze te laag waren vastgesteld. De problemen rond de grijze markt leidden uiteindelijk tot de val van minister Braks. Er werd geconcludeerd dat de democratische dwang via de publiekrechtelijke weg niet afdoende was om de gevolgen van het prisoners' dilemma tegen te gaan. Van een gedwongen sanering (De stok van Mok) werd voorlopig afgezien. Er werd eerst naar andere (betere) oplossingen gezocht.

Op initiatief van de directie Visserijen werd onder leiding van oud minister-president Biesheuvel een commissie ingesteld, die met voorstellen tot verbetering kwam. Daarmee moest het vertrouwen tussen overheid en bedrijfsleven worden hersteld. De Stuurgroep stelde voor de publiekrechtelijke regelgeving en de controle-inspanningen van de overheid op termijn te verminderen. De kwade gevolgen van het prisoners' dilemma en de *tragedy of the commons* moest worden tegengegaan door de controle voor een deel te laten uitoefenen door besturen van visserijgroepen die werden ingesteld. Daarmee zou de sector de kans worden gegeven zelf orde op zaken te stellen, met andere woorden: een laatste kans om te laten zien dat men het zelf kon.

Op basis van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel ontstonden acht visserijgroepen. Individuele vissers moesten zich aan sluiten bij een groep. De extra zeedagen en de ruimere huur-/verhuurmogelijkheden binnen een groep vormden belangrijke motieven voor vissers om toe te treden tot een groep. In groepsverband kon met behulp van deze instrumenten flexibel met de quotering worden omgegaan.

In haar driejarig bestaan heeft het systeem goed gewerkt. In de eerste plaats heeft een overgrote meerderheid van de visserijvloot, gezien het gering aantal overtredingen in de afgelopen drie jaren, volgens de regelgeving gevist. In de tweede

plaats is er een afname van de vlootcapaciteit waar te nemen (zie 2.2.1) en heeft met name de verruiming van de toegestane zeedagen ervoor gezorgd dat de visserij economische voordelen heeft behaald (zie 3.2.5). Tot slot zijn de controle-inspanningen van de overheid afgenomen (zie 2.8), waardoor automatisch het aantal problemen is afgenomen.

Critici beweren echter dat het succes van het systeem niet een gevolg is van het Biesheuvelsysteem, maar veel meer een gevolg is van het feit dat de visquoteringsregelingen in dezelfde periode ruimer werden vastgesteld. Vertegenwoordigers van de AID betogen dat het Biesheuvelsysteem alleen onder bepaalde voorwaarden goed functioneert. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan komt het systeem onder spanning. Wij formuleren het als volgt: een noodzakelijke voorwaarde voor een optimale werking van het Biesheuvelsysteem is een rendabele besomming voor de vissers. De werking van het systeem stoelt op *rendabele besommingen*. Een visser krijgt op 1 januari zijn contingent toegewezen. Op basis daarvan weet de visser direct of hij in dat jaar rendabel kan vissen. Dat betekent concreet dat een visser aan zijn rente en aflossingen kan voldoen en bovendien een inkomen overhoudt dat in vergelijking met andere beroepsgroepen redelijk is.

Welke consequenties hebben kleine visbestanden en dus lage quota voor de visser? Een laag nationaal quotum heeft gevolgen voor de groepscontingenten. Binnen de groepen blijft er weinig ruimte over om contingenten bij te huren of te verhuren. Daartegenover staan mogelijk hogere visprijzen en (door minder visdagen) lagere kosten. Het is de vraag in hoeverre de visserij daardoor minder rendabel wordt. De belangrijkste consequentie voor de visser kan in dat geval zijn, dat de visser geen rendabele besomming meer kan maken. Vanwege de lage groepscontingenten lopen huur-/verhuurtransacties zowel binnen als tussen de groepen onderling op een lager niveau, met als gevolg dat de visser minder kan bijhuren.

Vissers hebben zich in de afgelopen drie jaar bereid getoond in groepsverband te vissen en aangetoond dat zij zich aan de regelgeving houden. Zij hebben bewezen dit te kunnen, omdat het gemiddeld mogelijk is gebleken een rendabele besomming te maken en dus economisch redelijk te vissen. In een jaar met kleine visbestanden en dus lage quota zal het voor vissers echter economisch gezien moeilijker worden rond te komen door volgens de regels te vissen. Als zich een situatie voordoet waarin meerdere vissers niet meer een rendabele besomming kunnen maken en rente, aflossingen en inkomen in gevaar komen, hangt veel af van de financiële weerstandskracht van de bedrijven. Sommigen vrezen dat in problematische gevallen "de lont in het Biesheuvelsysteem gaat".

Hoe valt in het licht van bovenstaande argumentatie de rol van de verschillende actoren te waarderen. Wij beginnen met twee kritische actoren, te weten de AID en het Produktschap.

Voorzover we het kunnen overzien en met in ons achterhoofd de toekomstige ontwikkelingen omtrent het quotum, kunnen we constateren dat de AID een reële houding ten opzichte van de problematiek inneemt. De AID wordt ten onrechte een te kritische houding toegedicht, een houding die eigen zou zijn aan een controleinstantie.

Achter de kritische houding van het Produktschap gaan andere motieven schuil dan bij de AID. Het Produktschap neemt een kritische houding aan ten opzichte van de taken die in het licht van Biesheuvel aan het Produktschap zijn toebedeeld. Na de invoering van Biesheuvel is het Produktschap in een situatie beland waarin zij als belangenbehartiger haar achterban van overheidswege diende te controleren en binnen de Biesheuvelsystematiek moest houden. Nu de quota dreigen te zakken en de hand-

having van het Biesheuvelsysteem kan mislukken is de kans groot dat zij beknelde raakt tussen de sector en het Ministerie van LNV.

De directie Visserij neemt een afwachtende houding aan. De experimentele periode voor het systeem is reeds verlengd met een jaar tot 1 januari 1997. Het lijkt erop dat de directie terdege rekening houdt met een periode waarin het systeem sterk op de proef gesteld wordt. Het is niet verwonderlijk dat de criteria die de directie hanteert een sterk korte termijn karakter bezitten. Het systeem Biesheuvel heeft zich op de lange termijn nog niet bewezen en de vrees bestaat dat de Stok van Mok uit de kast gehaald moet worden.

De opvattingen van de vissers zijn bijzonder duidelijk. Zij evalueren het Biesheuvelsysteem zoals dat gefunctioneerd heeft positief, maar stellen dat het systeem alleen maar goed werkt omdat de vissers in staat waren een rendabele besomming te maken.

Als de quota in de toekomst een rendabele besomming onmogelijk maken dan komt het Biesheuvelsysteem onder spanning te staan. Onder deze omstandigheden is het de vraag of het vertrouwen tussen overheid en vissers is hersteld. Opgemerkt wordt dat in alle beheerssystemen dan onoverkomelijke problemen gaan ontstaan. Het quotasysteem heeft echter als doel uiteindelijk tot een verbeterde visstand en dus grotere vangsten (en quota) te geraken. Als die doelstelling op termijn niet wordt gehaald staat het gehele EU visserijbeleid ter discussie.

Conclusie

Het Biesheuvelsysteem heeft de afgelopen drie jaar naar behoren gefunctioneerd. Daarbij heeft de visserijsector als geheel economische voordelen behaald, zonder dat zich systeem bedreigende quota-overschrijdingen hebben voorgedaan.

Er kunnen echter kanttekeningen worden geplaatst bij de voorwaarden waaronder het systeem naar behoren functioneert. In de eerste plaats, alle betrokkenen in de visserijsector dienen voor ogen te houden dat de hoogte van de jaarlijkse quota een belangrijk gegeven blijft voor het functioneren van de visserijgroepen. Er kunnen zich met betrekking tot de hoogte van de quota drie verschillende situaties voordoen:

1. de quota worden voldoende ruim vastgesteld. In dit geval is er niets aan de hand en zal het Biesheuvelsysteem haar *economische* waarde voor de visserijsector bewijzen;
2. de quota worden laag vastgesteld. In deze situatie kunnen zich twee verschillende situaties voordoen:
 - a. de groepen zullen beter functioneren. De spanningen die zich vanwege de lage quota voordoen zullen in dit geval opgevangen worden door de gegroeide interne cohesie en samenwerkingzin van de aangesloten vissers. Dit is het geval wanneer vissers, die ook in een situatie met een laag quotum het nog altijd redelijk goed hebben, zich altruïstisch opstellen jegens de groepsleden die het minder breed hebben. De houding van andere actoren in of nabij de groepen is van belang. Wanneer bijvoorbeeld banken zich mild opstellen ten opzichte van de vissers dan kan de financiële druk op de vissers en op het systeem worden verlicht. Dit is een zaak tussen de marktpartijen waarop geen formele invloed mogelijk is. Tot slot, de overheid kan eventuele spanningen bezweren wanneer zij er toe overgaat de nationale reserve aan te wenden;
 - b. het functioneren en het voortbestaan van de groepen zal onder grote spanningen komen te staan. Dit is het geval wanneer de onder 2 (a) gestelde normen door groepen, die onder een zeker spanning verkeren, niet

zijn geïnternaliseerd en het overleg tussen de actoren in de marktsector niet tot bevredigende resultaten leidt. De werking van het systeem rust in dit geval naar onze mening op:

- de hoogte van de verliezen die geleden zullen worden;
- het aantal vissers dat gedupeerd wordt.

Wanneer de waarde van beide variabelen te hoog dreigen te worden, zullen de spanningen toenemen.

Samengevat, wanneer er voldoende vis opgevist mag en kan worden hoeft men zich geen enkele zorgen te maken. Tegen te lage quota is geen enkel systeem binnen de visserij bestand. Dit impliceert echter niet dat men desgewenst de problematiek van lage quota niet in beschouwingen over het Biesheuvelsysteem mag nemen.

Naar onze mening dient er gestreefd te worden naar een systeem dat ook bestand is tegen de spanningen die lage quota met zich meebrengen. Daarvoor is in de jaren die zullen volgen de inzet van alle betrokkenen in de sector nodig om het huidige systeem naar een dergelijk niveau te tillen.

Een tweede kritische kanttekening kan geplaatst worden bij de onduidelijkheden die bestaan over de afbakening tussen publiek en privaat domein (tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke taken) en de vraag welke instantie controleert en uiteindelijk verantwoordelijk is. Het is daarom verstandig het Biesheuvelsysteem weerbaar te maken voor slechte tijden. Daarbij is een flexibele inzet van AID-personeel vereist. In perioden van ruime quota kan veel worden overgelaten aan de groepsbesturen. Viscontroleurs kunnen dan voor andere taken binnen het landbouw-, visserij- en natuurbeleid worden ingezet. In tijden van lage quota dient de controlerende taak van de AID te worden uitgebreid.